

**FRONHÖFER**  
RECHTSANWÄLTE IN MÜNCHEN

DR. IUR. GERT PAULI\*  
DR. IUR. PAUL FRONHÖFER  
THOMAS-MICHAEL FRONHÖFER

RAe FRONHÖFER ●

Landeshauptstadt München  
Referat für Stadtplanung und Bauordnung  
Hauptabteilung II - 11  
Blumenstraße 28 b  
80331 München

\* Dr. iur. Gert Pauli bis 02/2016

UNSER ZEICHEN: ↺

IHR ZEICHEN: LHM/PlanR – HA II-11

DATUM: 14.12.2021

## **Gutachterliche Stellungnahme**

### **zum Erhaltungssatzungsrecht der Landeshauptstadt München**

#### **1. Ausgangssituation**

Die Landeshauptstadt München nutzt – ebenso wie Berlin, Hamburg, Köln, Frankfurt und Stuttgart – das Instrument der Erhaltungssatzung (§§ 172 ff BauGB) zur Sicherung des Wohnungsbestands. Seit vielen Jahren gehört die Landeshauptstadt München hinsichtlich des Mietniveaus zu den teuersten deutschen Großstädten; ein Ende der Mietsteigerungen wird kurz-/mittelfristig nicht erwartet (siehe Sitzungsvorlage Nr. 14-20/V 15423). Dieses - steigende - Mietniveau führt zu verstärkten wirtschaftlichen Wertsteigerungsstrategien von Immobilieneigentümern\*innen, die durch ein stetig anhaltendes Bevölkerungswachstum und auch durch den Zuzug einkommensstärkerer Personengruppen befördert werden. Nach den Daten des Statistischen Bundesamts (siehe Statistisches Bundesamt, Entwicklung der Privathaushalte bis 2035, 2017, S.6, S.10/Statistisches Bundesamt PM Nr. 067 vom 28.02.2017) ist von 2015 bis 2035 ein Zuwachs an Haushalten von 5,9 % zu erwarten, was sich insbesondere durch den Anstieg an Ein- und Zweipersonenhaushalten erklären lässt. Im Hinblick darauf, dass in der Landeshauptstadt München die Erschließung freier Flächen sehr begrenzt ist, führen die gesteigerte Nachfrage und der steigende Konkurrenzdruck, insbesondere nach preisgünstigem Wohnraum, nicht nur zu erheblichen Preissprüngen auf dem Grundstücksmarkt, sondern zu Verdrängungs- und Entmischungsprozessen in Wohnquartieren.

Der hiermit verbundene Verlust an preiswertem Wohnraum kann im Angebotsmarkt der Landeshauptstadt München nicht hinreichend ausgeglichen werden, was verstärkt zu Segregationsprozessen in Gebiete führen kann, in denen noch bezahlbarer Wohnraum vorhanden ist. Um den hiermit verbundenen negativen (städtebaulichen) Folgen entgegenzuwirken, zielt die städtische Wohnungsbaupolitik darauf ab, den städtischen Wohnungsbestand auszuweiten, den Neubau von Wohnungen voranzutreiben und preiswerten Wohnraum zu erhalten. U.a. zu diesem Zweck wurde am 15. November 2016 das wohnungspolitische Handlungsprogramm „Wohnen in München VI (2017-2021)“, Sitzungsvorlagen-Nr. 14-20/V 07205, vom Stadtrat beschlossen, das neben der Förderung des Neubaus von Wohnungen der Wohnungsbestandspolitik eine zentrale Bedeutung zuweist. Genutzt werden dabei sämtliche Instrumente der Wohnraumerhaltung, zu denen auch das Instrument der Erhaltungssatzung gemäß §§ 172 ff BauGB gehört.

### **1.1. Erhaltungssatzungen der Landeshauptstadt München**

In München werden seit über 30 Jahren Erhaltungssatzungen erlassen. 1987 beschloss der Stadtrat die Erhaltungssatzungen „Pündterplatz“ und „Georgen-Zentnerstraße“. Seither hat sich die Gebietskulisse mehrfach geändert. Im Jahr 1996 erreichte das städtebauliche Instrument mit 28 Erhaltungssatzungsgebieten, in denen knapp 270.000 Einwohnerinnen und Einwohner lebten, einen ersten Höhepunkt. In den Folgejahren wurden einige Erhaltungssatzungen nicht erneut erlassen, so dass die Gebietskulisse bis zum Jahr 2005 auf 17 Satzungen schrumpfte. Ab dem Jahr 2014 kamen wieder neue Erhaltungssatzungsgebiete hinzu, was dazu führte, dass – Stand Oktober 2021 – 36 Erhaltungssatzungsgebiete in München bestehen, in denen ca. 335.600 Einwohner\*innen leben (siehe die Nachweise auf der Website der Landeshauptstadt München zum Stichwort „Erhaltungssatzungen in München“).

- (1) Die sog. „Milieuschutzsatzung“ gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB zielt auf den Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in einem Gebiet ab, sofern dies aus besonderen städtebaulichen Gründen erforderlich ist. Da das Gesetz keine Kriterien für den Erlass von Erhaltungssatzungen gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB vorgibt, entwickelten die Großstädte München, Berlin und Hamburg eigene „Kriterienkataloge“, um in einem bestimmten Gebiet das Aufwertungspotential des dortigen Gebäudebestands und die

Verdrängungsgefahr der dort lebenden Bevölkerung eruieren und belegen zu können. In Verfahren vor den Verwaltungsgerichten/vor dem Verwaltungsgerichtshof (siehe nur die Normenkontrollverfahren zur Erhaltungssatzung „Am Giesinger Berg“ - Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Az: 2 N 91.2476 und 2 N 02.2981, sowie Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München – 8. Kammer – vom 09. Mai 2016, Az: M 8 K 14.3084) wurden die jeweiligen Satzungen der Landeshauptstadt München einschließlich der zugrundeliegenden Verfahren für rechtmäßig erachtet und das methodische Vorgehen der Stadt nicht beanstandet. Dieses wurde im Laufe der Jahrzehnte, in denen die Stadt sog. „Milieuschutzsatzungen“ erließ, mehrfach modifiziert/ergänzt. Verwiesen wird auf die Vollversammlungsbeschlüsse des Stadtrats vom 15. Dezember 1999 „Erlass von Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Baugesetzbuch (BauGB) im Stadtbezirk 1 (Altstadt-Lehel) und Stadtbezirk 3 (Maxvorstadt)“ sowie vom 31. Mai 2000 „Neubewertung des Instruments Erhaltungssatzung nach der Novellierung des § 172 BauGB“. Grundlegend wurden die Methodik und der Kriterienkatalog mit Beschluss der Vollversammlung vom 24. Juli 2019 „Erhaltungssatzungen weiterentwickeln“ (Sitzungsvorlage-Nr. 14-20/V 15423) aktualisiert und weiterentwickelt. Danach wird zur Beurteilung aller Untersuchungsgebiete das gleiche standardisierte Verfahren angewendet. Als geeignet für den Erlass einer Erhaltungssatzung werden solche Gebiete angesehen, in denen insbesondere die Aufwertung des Gebäudebestands möglich bzw. wahrscheinlich ist („Aufwertungspotential“) und in denen die dort lebende Bevölkerung oder zumindest relevante Teilgruppen davon verdrängungsgefährdet sind („Verdrängungsgefahr“). Führen die Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse zu negativen städtebaulichen Entwicklungen, wird der Erlass einer Erhaltungssatzung als gerechtfertigt angesehen. Um die Notwendigkeit des Milieuschutzes begründen zu können, werden Daten, die Hinweise auf die Bevölkerungsstruktur sowie den Zustand der Gebäude geben, herangezogen, die in Verdrängungs- und Aufwertungsindikatoren eingeteilt werden. Die jeweiligen Ausprägungen dieser Indikatoren werden mittels eines nutzwertanalytischen Verfahrens skaliert, bewertet und gewichtet. Die gebietspezifischen Charakteristika werden anschließend mit den Ausprägungen in der Gesamtstadt bzw. den Vierteln innerhalb oder außerhalb des Mittleren Rings verglichen, um einschätzen zu können, ob Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse stattfinden bzw. zu erwarten sind, die wiederum eine Gefahr für die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im Untersuchungsgebiet darstellen.

- (2) Mit Beschluss der Vollversammlung vom 24. Juli 2019 (Sitzungsvorlage-Nr. 14-20/V 15423) wurde das Indikatorenset, das bis dahin aus 17 Indikatoren bestanden hatte, erweitert. Der Unterscheidung in Aufwertungs- und Verdrängungsindikatoren wurde eine weitere Kategorie „Gentrifizierungsdynamik“ mit neuen Unterindikatoren angefügt, womit sich die Landeshauptstadt München dem Kriterienkatalog in Berlin und Hamburg annäherte, die neben den Aufwertungs- und Verdrängungsindikatoren auch Indikatoren für den „Aufwertungsdruck“ anwendeten/anwenden. Mit Rücksicht darauf, dass nicht nur der klassische (gründerzeitliche) Altbaubestand, sondern auch der Wohnungsbestand der 1950er bis 1980er Jahre von Umbau- und Umwandlungsaktivitäten betroffen ist, wurde eine erneute Anpassung der Baualtersklassen vorgeschlagen/beschlossen, die auch Gebäude der 1980er Jahre einschloss/einschließt. Darüber hinaus wurde der Indikator „Geschosszahl“ von bisher 4 bis 6 Stockwerke auf 4 bis 9 Stockwerke erweitert. Zudem wurde ein Indikator, der den Anteil „geschützter Wohnbestände“ - darunter werden städtische Wohnungen und Genossenschaftswohnungen verstanden - in einem Gebiet abbildet, in das Set der Aufwertungsindikatoren aufgenommen. Hintergrund hierfür war/ist, dass in Gebieten ohne oder mit nur wenigen geschützten Beständen die Verdrängungsgefahr nach Aufwertungsmaßnahmen für einkommensschwächere Haushalte besonders hoch ist. Mit den Indikatoren zur „Gentrifizierungsdynamik“ sollen Entwicklungen aufgezeigt werden, die auf Aufwertungsaktivitäten hindeuten oder diese zukünftig erwarten lassen sowie perspektivisch eine Verdrängung der ansässigen Bevölkerung bedeuten können. Über diese Kategorie sollen auch
- die Gefahr von Aufwertung und Mieterhöhung bei geförderten Wohnungen, deren Sozialbindung (in den nächsten 5 Jahren) ausläuft,
  - die Veränderungen im Gebiet infolge von Nachverdichtungen nach § 34 BauGB und
  - die steigenden Wohnflächen pro Kopf, die auf steigende Wohnstandards und eine Veränderung der Bevölkerungsstruktur in einem Gebiet hinweisen,

erfasst und transparent gemacht werden. In der Kategorie „Verdrängungsgefahr“ werden seit 2019 neben den Haushalten mit geringen Einkommen auch Haushalte mit mittleren Einkommen als Indikator erfasst, da bei Luxusmodernisierungen und Mieterhöhungen auch mittlere Einkommensgruppen verdrängungsgefährdet sind und Probleme haben, geeigneten und bezahlbaren Ersatzwohnraum an anderer Stelle im Stadtgebiet zu finden. Als eigenständige und weitere Kategorie wurde mit Beschluss der Vollversammlung vom 24. Juli 2019 (Sitzungsvorlage-Nr. 14-20/V 15423) die Kategorie „Zusätzliche Attraktivitätsfaktoren“ eingeführt, worunter die „sehr gute ÖPNV-Erreichbarkeit“, urbane Qualitäten, besondere Naturqualitäten wie Nähe zur Isar und neue städtebauliche Projekte im Umfeld subsumiert werden.

(3) Der Kriterienkatalog, der seit 2019 zur Anwendung kommt, sieht wie folgt aus:

Indikatoren	Datenquelle
<b>AUFWERTUNGSPOTENTIAL (6 Indikatoren)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anteil WE in Geb. bis 1948 (%)</li> <li>• Anteil Wohnungen in Geb. 1949 bis 1968 (%)</li> <li>• Anteil Wohnungen in Geb. 1969 bis 1986 (%) <i>Baualter insgesamt</i></li> <li>• Anteil WE in Gebäuden mit 4 bis 9 Geschossen (%)</li> <li>• Anteil WE in geschützten Beständen (%)</li> <li>• Wiedervermietung netto kalt je qm in % Mittel INRA/AURA (ab Q1 2016)</li> </ul>	LHM: Gebäudedatei LHM: Gebäudedatei LHM: Gebäudedatei  LHM: Gebäudedatei  LHM: SOWO-, Genossenschaftsdatei/ Immobilienscout24
<b>BESONDERE ATTRAKTIVITÄTSFAKTOREN (4 Indikatoren)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sehr gute ÖPNV Erreichbarkeit</li> <li>• Neue städtebauliche Projekte im Umfeld</li> <li>• Urbane Qualitäten (= Anteil GF Laden Gastronomie)</li> <li>• Naturqualitäten (große Parks, Isarnähe)</li> </ul>	Erreichbarkeitsmodell Projekte-Karte I/4 LHM: Gebäudedatei 2019  Stadtplan + eigene Einschätzung

Indikatoren	Datenquelle
<b>GENTRIFIZIERUNGSDYNAMIK (5 Indikatoren)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoher Bindungswegfall von Sozialwohnungen Private in den nächsten 5 Jahren</li> <li>• Hohe Bautätigkeit nach § 34 BauGB</li> <li>• Anteil WE in Geb. mit Umbau (in % des Bestandes)</li> <li>• Anteil Abgeschlossenheits-bescheinigungen im Bestand</li> <li>• Mietendynamik letzte 3 Jahre</li> <li>• Entwicklung Wohnfläche pro Kopf letzte 5 Jahre</li> </ul>	Gebäude-, SOWO-Datei  Baufertigstellungsdatei Baufertigstellungsdatei  Abgeschlossenheitsbescheinigung, Gebäudedatei Immoscout24 Daten Gebäude-, EWO-Datei
<b>VERDRÄNGUNGSGEFAHR (9 Indikatoren)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mittlere Wohndauer (in Jahren)</li> <li>• Anteil Einwohner*innen mit Wohndauer über 10 Jahren (%)</li> <li>• Anteil unter 18 J. (%)</li> <li>• Anteil 60 bis 74 Jährige (%)</li> <li>• Anteil über 74 J. (%)</li> <li>• Anteil Alleinerziehende an allen Haushalten (%)</li> <li>• Kaufkraft in € je Einwohner</li> <li>• Anteil Haushalte mit Nettoeinkommen bis 2.000 €</li> <li>• Anteil Haushalte mit Nettoeinkommen 2.000 € bis 4.000 €</li> </ul>	EWO/ZIMAS Daten EWO/ZIMAS Daten  EWO/ZIMAS Daten EWO/ZIMAS Daten EWO/ZIMAS Daten EWO/ZIMAS Daten GfK Daten GfK Daten  GfK Daten

(4) Mit der Aktualisierung der Datenbasis auf das Berichtsjahr 2019 im Sommer 2020 wurden folgende Anpassungen an den Indikatoren vorgenommen:

- Die bisherige Differenzierung der Einwohner\*innen wurde aufgehoben. Stattdessen erfolgt eine Betrachtung der mittleren Wohndauer aller Einwohner\*innen in Jahren sowie aller Einwohner\*innen, die seit über 10 Jahren im Gebiet leben.
- Die Bezugsgröße der Haushalte Alleinerziehender von Haushalten mit Kindern wurde auf alle Haushalte geändert.

Die gebietsspezifischen Charakteristika werden mit den jeweiligen Ausprägungen der Indikatoren für die Gesamtstadt und/oder den Vierteln innerhalb oder außerhalb des Mittleren Rings verglichen. Zugrunde gelegt werden umfangreiche Sekundärdaten, weshalb auf Haushaltsbefragungen verzichtet wird. Die verwendeten (Sekundär-)Daten entstammen zu einem Großteil der amtlichen Statistik (Daten zur Bevölkerungsstruktur) sowie der Gebäudedatei des Referats für Stadtplanung und Bauordnung (Daten zum Gebäudebestand). Es handelt sich dabei zum Teil um Gesamterhebungen und nicht nur um Stichprobendaten.

Ergänzend werden Daten zu Einkommen, Kaufkraft und Angebotsmieten aus externen Quellen (GfK bzw. Immobilienscout24) angekauft. Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung begründet dies - schlagwortartig – mit folgenden Argumenten:

- Die Daten aus dem Einwohnermelderegister sowie der Gebäudedatei sind amtliche Vollerhebungen und nicht freiwillige Befragungen, was Zeit, Personalressourcen und Kosten spart.
- Befragungsdaten stellen in der Regel nur eine Stichprobe dar und erfassen nicht alle im Untersuchungsgebiet ansässigen Haushalte; im Hinblick auf die „guten Datengrundlagen, über die das Referat für Stadtplanung und Bauordnung verfügt“, werden Befragungsdaten, auch in der Kombination mit Sekundärdaten, für nicht notwendig erachtet. Insoweit unterscheidet sich die Landeshauptstadt München von Hamburg und Berlin, die auf Befragungen zurückgreifen.
- Die mit Stichprobenerhebungen verbundenen Repräsentativitätsprobleme treten bei der Verwendung von Sekundärdaten nicht auf, weshalb auch Probleme mit zu geringen Rücklaufquoten nicht entstehen.

Die Prüfung und der Erlass neuer Erhaltungssatzungsgebiete sind nach Auffassung des Referats für Stadtplanung und Bauordnung durch eine Sekundärdatenanalyse wesentlich flexibler und schneller durchführbar als bei einer Haushaltsbefragung mit anschließender Datenauswertung (nach Angaben des Referats für Stadtplanung und Bauordnung dauert das Verfahren, das dem Erlass einer Erhaltungssatzung vorausgeht, in München in der Regel weniger als 1 Jahr, während andere Städte Verfahrensdauern bis zu 3 Jahren aufweisen). Auf die Sitzungsvorlage-Nr. 14-20/V 15423 wird verwiesen. Was die Mindestgröße von Erhaltungssatzungsgebieten anbelangt, vertritt das Referat für Stadtplanung und Bauordnung den Grundsatz, dass Erhaltungssatzungsgebiete mit mindestens 1.500 Wohnungen auszuweisen sind. Begründet wird dies damit, dass bei Gebieten mit sehr heterogener Gebäude- und Bewohnerstruktur städtebaulich unerwünschte Folgen bei Gebieten mit geringerer Anzahl an Wohneinheiten in der Regel „weniger gut darstellbar und begründbar“ sind. Etwas anderes soll bei baulich homogeneren Gebieten, wie z.B. die „Alte Heide“, gelten; bei diesen Gebieten kann auch die Mindestgröße von 1.500 Wohnungen unterschritten werden. Die Geltungsdauer wurde in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung

auf 5 Jahre befristet. Seit dem Beschluss der Vollversammlung vom 24. Juli 2019 „Erhaltungssatzungen weiterentwickeln“ (Sitzungsvorlage-Nr. 14-20/V 15423) ging das Referat für Stadtplanung und Bauordnung dazu über, die Erhaltungssatzungen unbefristet zu erlassen, wobei eine periodische Überprüfung nach Ablauf von 5 Jahren gefordert worden ist. Nach diesen Kriterien wurden auch die Erhaltungssatzungsgebiete „Gärtnerplatz-/ Glockenbachviertel“ und „Hohenzollernstraße“ beurteilt. Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung kam insoweit zum Ergebnis, dass die Verdrängungsgefahr als „gering“ einzuschätzen sei, weshalb eine unbefristete „Milieuschutzsatzung“ in diesen Gebieten „kritisch gesehen“ worden ist. Nach den Feststellungen des Referats für Stadtplanung und Bauordnung soll in beiden Gebieten der Gentrifizierungsprozess weit fortgeschritten sein, so dass sich die Bevölkerungsstruktur so stark verändert hätte, dass eine unbefristete „Milieuschutzsatzung“ nicht mehr vertretbar sei.

- (5) Die Erhaltungssatzungsgebiete „Gärtnerplatz-/Glockenbachviertel“ und „Hohenzollernstraße“ veranlassten den Stadtrat der Landeshauptstadt München, den seit 2019 zur Anwendung kommenden Kriterienkatalog erneut zu diskutieren. Dabei wurde auch die Anwendung des Instruments der Erhaltungssatzung auf das gesamte Stadtgebiet angedacht, die mit Stadtratsbeschluss Nr. 14-20/V 14805 vom 24. Juli 2019 für unzulässig erachtet wurde. In Abstimmung mit dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung sollte eine externe Expertise eingeholt werden, wobei insbesondere auf folgende Fragen eingegangen werden soll:

- Müssen für den rechtssicheren Erlass von Erhaltungssatzungen kumulativ zumindest die Indikatoren „Aufwertungspotential“ und „Verdrängungsgefahr“ in einem Gebiet vorliegen? In welchem Ausprägungsgrad? Welche Rolle kann der seit dem o.g. Beschluss „Erhaltungssatzungen weiterentwickeln“ als neuen Indikator eingeführten „Gentrifizierungsdynamik“ zukommen? Kann dieser Indikator einen der anderen Indikatoren verdrängen?
- Welche Aspekte sollten zur Prüfung des „Aufwertungspotentials“ und der „Verdrängungsgefahr“ zwingend herangezogen werden? Könnten - unabhängig von den derzeit bei der Landeshauptstadt München verwendeten Indikatoren – weitere Aspekte (sofern datenmäßig verfügbar) hierfür geeignet erscheinen? Konkret: Könnten die „Verkaufspreise von Wohnungen“ und/oder „kürzere Verkaufsfrequenzen“ denkbare Aspekte im vorgenannten Sinne sein?



- Gibt es ggf. städtebauliche Gründe dafür, dass – in Anbetracht der Bedingungen des Münchner Wohnungsmarktes – auch in Gebieten der oberen Mittelschicht mit einer sehr hohen Kaufkraft eine schützenswerte Bevölkerungsstruktur bzw. ein hinreichendes Verdrängungspotential (dann durch die Oberschicht im Sinne einer „Super-Gentrifizierung“) gesehen wird?
- Wäre der Erlass einer Erhaltungssatzung in Gebieten, in denen die obere Mittelschicht und Oberschicht stark vertreten ist, nicht noch wichtiger, weil die wenigen dort lebenden Durchschnitts- oder Geringverdienenden noch schneller verdrängt werden?
- Welcher konkrete Nachweis ist für die Darstellung der städtebaulichen Folgen für besonders gefährdete Teilgruppen (u.a. Kinder und ältere Menschen) erforderlich?
- Sind die rechtlichen Voraussetzungen für den erstmaligen Erlass einer Erhaltungssatzung dieselben wie für den erneuten Erlass einer (zuvor befristeten) Erhaltungssatzung (mit identischem Gebietsumgriff)? Oder kann für den erneuten Erlass im vorgenannten Sinn ein differenzierter/„größzügigerer“ Maßstab herangezogen werden?
- Wie erfolgt in anderen Städten die Ausweisung von Erhaltungssatzungen?
- Sind Gründe denkbar, warum eine Erhaltungssatzung nur befristet erlassen werden kann?
- Welcher Überprüfungsturnus ist rechtlich zwingend?
- Welche rechtlichen Anforderungen werden an den Satzungsgriff gestellt (Stichwort: block-/grundstücksscharfe Abgrenzungen versus städtebaulicher Zusammenhang eines Gebietes)?
- Gibt es eine Mindestgröße (in Abhängigkeit von der Anzahl der Wohnbevölkerung und/oder der Anzahl der Wohneinheiten vor Ort), die ein Gebiet in der Landeshauptstadt München aufweisen muss, um den Erlass einer Erhaltungssatzung zu rechtfertigen? Wenn ja, welcher Schwellenwert ist hierfür relevant? Kann der bisherige Ansatz in München von einer Gebietsgröße von mindestens 1.500 Wohnungen aufrechterhalten werden oder sind diesbezüglich Anpassungen erforderlich?
- Kann es bei der Ausweisung eine Rolle spielen, ob es sich um bereits nach WEG aufgeteilte Wohnungen handelt?
- Welche Rolle spielen der Bestand der städtischen Wohnungsbaugesellschaften?
- Wie ist mit dem Bestand von Genossenschaften umzugehen?
- Sind weitere Kriterien denkbar, die auf den Satzungsgriff Einfluss haben könnten?

- Wie ist die Praxis anderer Städte hinsichtlich der Wahl des Satzungsumgriffs?

Mit Schreiben vom 30. Juni 2021, zugegangen am 08. Juli 2021, erhielt die Kanzlei FRONHÖFER den Auftrag, eine gutachterliche Stellungnahme zum Themenkomplex „Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB“ zu erstellen, die auf die vorstehenden Fragen eingehen soll. Auf dieser Basis sollen Konsequenzen für die Erhaltungssatzungen „Hohenzollernstraße“ und „Gärtnerplatz-/Glockenbachviertel“ diskutiert werden. Seitens der Stadt wurden Beschlussvorlagen und Unterlagen zu anderen Städten eingereicht. Auf die Zuleitungsschreiben des Referats für Stadtplanung und Bauordnung wird jeweils verwiesen.

## **1.2. Erhaltungssatzungen/-verordnungen anderer (Groß-) Städte**

Die Landeshauptstadt München war bei der Anwendung des Erhaltungssatzungsrechts führend in der Bundesrepublik Deutschland. Da die Zuzugs- und Wachstumsprobleme zwischenzeitlich auch andere (Groß-) Städte erreicht haben, intensivierten diese die Anwendung des Erhaltungssatzungsrechts, was zum Teil zu eigenständigen Ansätzen führte.

### **1.2.1. Erhaltungsverordnungen der Hansestadt Hamburg**

Die Wohnungspolitik der Hansestadt Hamburg ist - wie in München - auf die Sicherung bezahlbaren Wohnraums für alle Bevölkerungsschichten gerichtet. Dieses Ziel wird durch die Förderung des Wohnungsneubaus und den Erhalt günstigen Wohnraumbestandes verfolgt. Der Einsatz sozialer Erhaltungssatzungsverordnungen (gemäß § 246 Abs. 2 Satz 1 BauGB können die Länder Berlin und Hamburg bestimmen, welche Form der Rechtssetzung an die Stelle der im Baugesetzbuch vorgesehenen Satzungen tritt) ist dabei ein wesentlicher Baustein der Wohnungsbestandspolitik, der seit 2011 verstärkt zum Einsatz kommt. Laut „Leitfaden für die Praxis“, Stand Oktober 2019, zielt die soziale Erhaltungsverordnung darauf ab, bauliche Maßnahmen innerhalb eines festgelegten Gebiets zu untersagen, wenn diese direkt oder indirekt zu einer Verknappung des Wohnraums verdrängungssensibler Bevölkerungsgruppen führen würden. Als Grundlage für den Erlass einer sozialen Erhaltungsverordnung wird in Hamburg eine Repräsentativuntersuchung durchgeführt, der eine Plausibilitätsuntersuchung vorausgeht. Beide Untersuchungen richten sich dabei an den nachfolgend dargestellten Anwendungsvoraussetzungen aus.

## **(1) Gefährdung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung**

Die Gefährdung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung wird angenommen, wenn die Faktoren Verdrängungspotential, Aufwertungspotential und Verdrängungsdruck gleichzeitig festzustellen sind.

- Das **Verdrängungspotential** wird aus jenen Anteilen der Bevölkerung in einem Gebiet abgeleitet, für die infolge modernisierungsbedingter Mietsteigerungen oder anderer Maßnahmen wie Nutzungsänderungen oder Umwandlungen in Eigentumswohnungen adäquater Wohnraum nicht mehr im bisherigem Umfang zur Verfügung stehen würde. Hiervon können große Teile der Bevölkerung (auch mittlere Einkommensschichten) betroffen sein. Bevölkerungsgruppen, die vor ihrem sozioökonomischen Hintergrund grundsätzlich Schwierigkeiten beim Zugang zum Wohnungsmarkt haben, werden als besonders verdrängungssensibel angesehen.
- Das **Aufwertungspotential** beschreibt, ob bzw. in welchem Umfang die Aufwertung des Gebäudebestands in einem Gebiet aufgrund der baulichen Ausgangssituation überhaupt möglich bzw. wahrscheinlich ist.
- Der **Verdrängungsdruck** bildet die Investitionsbereitschaft und Nachfragesituation in dem Gebiet ab, insbesondere durch Bevölkerungsgruppen, die in der Lage wären, auch höhere Mieten für modernisierte Wohnungen zu zahlen oder Eigentum zu erwerben.

Der „Verdrängungsdruck“ wird in anderen Städten (beispielsweise Berlin und Stuttgart) als „Aufwertungsdruck“, in München mit dem Begriff „Gentrifizierungsdynamik“ bezeichnet.

## **(2) Besondere städtebauliche Gründe**

Ist eine Gefährdung der vorhandenen Wohnbevölkerung gemäß den Kriterien unter Ziff. (1) festzustellen, müssen als weitere Anwendungsvoraussetzung für eine soziale Erhaltungsverordnung besondere städtebauliche Gründe für den Schutz dieser Wohnbevölkerung vorliegen. Dazu werden die städtebaulichen Auswirkungen der befürchteten Verdrängung bewertet. Führt die Bewertung zum Ergebnis, dass eine gut funktionierende Wechselbeziehung zwischen der Wohnbevölkerung und der städtebaulichen Situation durch Wegzug dieser Bevölkerungsgruppen gestört werden

würde, ist die Anwendungsvoraussetzung für die soziale Erhaltungsverordnung gegeben. Solche nachteilige Entwicklungen sind beispielsweise dann gegeben, wenn wegen der Verdrängungsprozesse

- günstiger Wohnraum in einem Quartier entfällt, sodass in anderen Stadtteilen entsprechender Ersatz geschaffen werden müsste und dort ggf. wiederum ein Verdrängungsprozess stattfindet,
- sozialräumliche Polarisierungen im Stadtgebiet verstärkt werden,
- soziale Netzwerke infolge der veränderten Bevölkerungsstruktur an Integrationskraft verlieren,
- der Nachfragedruck für Pkw-Stellplätze durch erhöhte Nutzung des Individualverkehrs neuer Bevölkerungsgruppen steigt und gleichzeitig der öffentliche Nahverkehr an anderer Stelle ausgebaut werden muss,
- vorhandene Infrastruktureinrichtungen, die auf die verdrängungsgefährdete Bevölkerung zugeschnitten sind, nicht mehr ausgelastet sind und funktionslos werden bzw. an neue Bedarfe angepasst werden müssen, während an anderer Stelle neue Infrastruktureinrichtungen für die verdrängte Bevölkerung geschaffen werden müssen.

Auf den „Leitfaden für die Praxis“ der Hansestadt Hamburg, Stand Oktober 2019, wird verwiesen, dem die vorstehenden und auch die nachfolgenden Informationen entnommen sind.

### **(3) Städtebauliches Monitoring/Plausibilitätsuntersuchung**

Um das Untersuchungsverfahren für die Vorbereitung und den Erlass einer sozialen Erhaltungsverordnung zu vereinfachen und zu beschleunigen, wurde ein städtebauliches Monitoring entwickelt. Auf diese Weise soll der Aufwand für die Beschaffung von Daten als Grundlage für die Plausibilitäts- und Repräsentativuntersuchung reduziert werden. Die erforderlichen Daten werden gesamtstädtisch kleinräumig vorgehalten, größtenteils auf der Ebene statistischer Gebiete. Neben demographischen Grunddaten gehören dazu die folgenden **standardisierten Datensets**:

– **Grunddaten**

Grunddaten zur Hintergrundinformation und Charakterisierung der betrachteten Quartiere

- Bevölkerungsanzahl
- Veränderung der Bevölkerungszahl
- Altersstruktur
- Arbeitslosigkeit
- Durchschnittseinkommen

– **Indikatorensets**

Als Grundlage zur spezifischen Bewertung der betrachteten Quartiere:

**1. Soziales Profil (S)** zur Bewertung des Verdrängungspotentials

- Anteil der Bewohnerinnen und Bewohner über 65 Jahre
- Anteil Ein-Personen-Haushalte
- Anteil SGB II - Empfängerinnen und - Empfänger an der Bevölkerung
- Anteil der Haushalte mit minderjährigen Kindern
- Anteil Kinder in Mindestsicherung  
(nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte unter 15 Jahren)
- Anteil der Bezieherinnen und Bezieher von Grundsicherung im Alter nach SGB XII
- Anteil Einwohnerinnen und Einwohner mit Migrationshintergrund

**2. Städtebauliches Profil (St)** zur Bewertung des Aufwertungspotentials

- Anzahl der Wohneinheiten
- Anteil der Gebäude mit 4-6 Geschoßen
- Anteil Gebäude, erbaut vor 1949
- Anteil Gebäude, erbaut von 1949 - 1978
- Anteil Gebäude, erbaut von 1979 - 1990
- Anteil Gebäude, erbaut ab 1991
- Eigentümerstruktur: Anteil der Eigentumswohnungen
- Eigentümerstruktur: Eigentumsform der Gebäude

**3. Bewegungsprofil Wohnungsmarkt (BW)** zur Bewertung des Verdrängungsdrucks

- Entwicklung der Angebotsmieten im Bestand
- Veränderung der Transaktionspreise im Bestand
- Volumen der Transaktionen von Bestandswohnungen
- Wanderungsvolumen je 1.000 Einwohner/Innen (Zu- und Fortzüge)
- Anteil geförderter Wohnungen, die in den nächsten 5 Jahren aus der Mietpreisbindung laufen
- Anteil Abgeschlossenheitsbescheinigungen im Wohnungsbestand der letzten 5 Jahre

Das Indikatorenset des städtebaulichen Monitorings ist so gewählt, dass die für die Plausibilitätsuntersuchung erforderlichen Datengrundlagen vollständig enthalten und keine zusätzlichen Datenerhebungen erforderlich sind. Auf dieser Grundlage entwickelte die Hansestadt Hamburg folgende

„Plausibilitätsregeln zur ersten Einschätzung der Anwendungsvoraussetzungen“ für soziale Erhaltungsverordnungen:

Eine Gefährdung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung kann angenommen werden, wenn

**1. bei den Hauptindikatoren des Sozialen Profils (Verdrängungspotentials)**

- eine statistisch durchschnittliche Bevölkerungsstruktur vorherrscht, die charakteristisch auch im Vergleich zu anderen Gebieten mit sozialen Erhaltungsverordnungen ist,
- ein besonders hohes Verdrängungspotential besteht, wenn darüber hinaus der Anteil mindestens einer „verdrängungssensiblen Bevölkerungsgruppe“ überdurchschnittlich ist.

**2. bei den Hauptindikatoren des Städtebaulichen Profils (Aufwertungspotential)**

- ein wesentlicher Gebäudebestand mit hohem Baualter ein qualitativ hohes Modernisierungspotential erwarten lässt,
- eine hohe Gebäudedichte ein quantitativ hohes Modernisierungspotential annehmen lässt,
- der Anteil der selbstgenutzten Eigentumswohnungen gering bis durchschnittlich ist.

**3. bei den Hauptindikatoren des Bewegungsprofils Wohnungsmarkt (Verdrängungsdruck)**

- die Entwicklung der Immobilienpreise im Gebiet dem Hamburger Durchschnittswert entspricht oder darüber liegt,
- die Verkaufstätigkeit von Bestandswohnungen dem Hamburger Durchschnittswert entspricht oder darüber liegt,
- der Anstieg der Abgeschlossenheitsbescheinigungen im Bestand auf anstehende Umwandlungen hindeutet.

Dabei müssen nicht alle Aspekte auftreten. Je stärker sich einzelne Aspekte herausheben oder mit anderen kumulieren, desto deutlicher sind die Hinweise auf eine Verdrängungsgefährdung.

Zu den Indikatorensets 1 bis 3 enthält der „Leitfaden für die Praxis“ der Hansestadt Hamburg, Stand Oktober 2019, folgende Feststellungen/Vorgaben:

**1. Indikatorenset 1/Soziales Profil (Verdrängungspotential)**

Das soziale Profil wird konkret durch Daten zur Sozialstruktur beschrieben und konzentriert sich auf „verdrängungssensible“ Bevölkerungsgruppen, die auf dem Wohnungsmarkt häufig weniger flexibel bzw. zahlungskräftig auftreten können als der Durchschnitt und daher in der Regel von Verdrängungsprozessen besonders betroffen sind. Diese Gruppen werden abgebildet, da sie grundsätzlich stärker als andere Gruppen

- über geringere Wohnkaufkraft verfügen,
- eine geringere Nachfrageelastizität aufweisen,
- einen schlechteren Zugang zum Wohnungsmarkt haben,
- öfter auf bestimmte Wohnungen angewiesen sind,
- auf ihr soziales Wohnumfeld angewiesen sind,
- weniger mobil sind und unterdurchschnittliche Umzugsquoten aufweisen.

Im Einzelnen werden folgende Gruppen betrachtet:

- S1 Anteil der Bewohnerinnen und Bewohner ab 65 Jahre
- S2 Anteil Ein-Personen-Haushalte
- S3 Anteil SGB II - Empfängerinnen und - Empfänger an der Bevölkerung
- S4 Anteil der Haushalte mit minderjährigen Kindern
- S5 Anteil Kinder in Mindestsicherung (nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte unter 15 Jahren)
- S6 Anteil der Bezieherinnen und Bezieher von Grundsicherung im Alter nach SGB XII
- S7 Anteil Einwohnerinnen und Einwohner mit Migrationshintergrund

Gemäß den „Plausibilitätsregeln zur ersten Einschätzung der Anwendungsvoraussetzungen“ ist **Verdrängungspotential** bereits vorhanden, wenn eine statistisch durchschnittliche Bevölkerungsstruktur (d.h. charakteristisch auch im Vergleich zu anderen Gebieten mit sozialen Erhaltungsverordnungen) vorherrscht. Diese Voraussetzung soll laut Leitfaden auch dann gegeben sein, wenn in einigen Quartieren auch eine einkommensstärkere Bevölkerung von Verdrängung durch Besserverdienende bedroht ist. Ein besonders hohes Verdrängungspotential ist laut Leitfaden zu vermuten, wenn der Anteil mindestens einer „verdrängungssensiblen Bevölkerungsgruppe“ in dem jeweiligen Gebiet durchschnittlich oder überdurchschnittlich vertreten ist. Als Orientierungswerte dienen dabei die Daten der gesamten Stadt Hamburg, des jeweiligen Bezirks und der bestehenden Gebiete mit sozialer Erhaltungsverordnung.

## 2. Indikatorenset 2/Städtebauliches Profil (Aufwertungs- und Umwandlungspotential)

Die Daten des städtebaulichen Profils geben Orientierung, ob **Aufwertungspotential** in einem Gebiet plausibel vorhanden ist. Gemäß den „Plausibilitätsregeln zur ersten Einschätzung der Anwendungsvoraussetzungen“ ist hiervon grundsätzlich auszugehen, wenn

- ein wesentlicher Gebäudebestand mit hohem **Baualter** ein qualitativ hohes Modernisierungspotential erwarten lässt. Dazu hält das Indikatorenset die Baualterklassen bereit. Ein hoher Neubauanteil spricht gegen die soziale Erhaltungsverordnung, da in einem solchen Gebiet nur ein geringes Aufwertungspotential vorhanden sein dürfte.
- eine hohe Dichte ein quantitativ hohes Modernisierungspotential vermuten lässt. Durch die Hervorhebung der **Gebäude mit 4-6 Geschoßen** kann relativ schnell eine typische innerstädtische Bebauung, wie sie in zentralen Quartieren vorkommt und als attraktiv angesehen wird, identifiziert werden.
- Als Orientierungswerte dienen die Werte für den gesamten Stadtbereich, für den jeweiligen Bezirk und für bestehende Gebiete mit sozialer Erhaltungsverordnung.

Ein **hohes Umwandlungspotential** kann laut Leitfaden angenommen werden, wenn der Anteil der selbstgenutzten Eigentumswohnungen noch gering bis durchschnittlich ist. Als Orientierungswert wird eine Quote von 30 % angesehen, da der hamburgweite Durchschnitt aktuell bei ca. 23 % liegt. Wenn der **Anteil der Eigentumswohnungen** im betrachteten Gebiet bereits deutlich über diesem Durchschnitt liegt, ist von einem geringen Umwandlungspotential auszugehen, jedoch kann dies gleichzeitig als Indiz für erhebliche Umwandlungstätigkeiten und damit für Verdrängungsdruck gewertet werden.

### 3. Indikatorenset 3/Bewegungsprofil Wohnungsmarkt (Verdrängungsdruck)

Aus dem Bewegungsprofil Wohnungsmarkt werden Rückschlüsse auf den Verdrängungsdruck gezogen. Gemäß „Plausibilitätsregeln zur ersten Einschätzung der Anwendungsvoraussetzungen“ ist Verdrängungsdruck plausibel vorhanden, wenn über einen Zeitraum von mehreren Jahren

- die Immobilienpreisentwicklung im Gebiet stärker als die durchschnittliche Entwicklung in Hamburg ausfällt,
- die Verkaufstätigkeit von Bestandswohnungen im Gebiet höher als im Hamburger Durchschnitt ist,
- die Zahl der Abgeschlossenheitsbescheinigungen im Bestand auf evtl. anstehende Umwandlungen hindeutet.

Als Orientierungswerte dienen die Werte für den gesamten Stadtbereich, für den jeweiligen Bezirk und für bestehende Gebiete mit sozialer Erhaltungsverordnung.

Im Gegensatz zur Plausibilitätsuntersuchung, die die Verwaltung anhand der vorstehenden Kriterien selbst durchführt, wird die sog. Repräsentativuntersuchung extern vergeben, was im Hinblick auf das aufgebaute Wissen - vergaberechtskonform - an einen kleinen Kreis an Anbietern\*innen erfolgen kann, deren Wissen nicht verloren gehen soll. Die Repräsentativuntersuchung beinhaltet Haushaltsbefragungen mit anschließender Datenanalyse, die Erhebung der gebietstypischen Ausstattungsmerkmale, Expertenbefragungen, Gebietsbegehungen und die abschließende Empfehlung. Grundlage der Haushaltsbefragung sind standardisierte persönliche Interviews, die in den Haushalten des Untersuchungsgebiets geführt werden. Um repräsentative Ergebnisse zu erhalten, muss ein - von der Gebietsgröße abhängiger - Anteil der Haushalte befragt werden, in der Regel zwischen 5 % und 15 %. Die Adressen werden dem Zentralen Melderegister entnommen. Die Datenanalyse der Haushaltsbefragungen orientiert sich an einem Auswertungskonzept, das auf den Anwendungsvoraussetzungen (siehe obige Vorgaben) basiert. Sollte auch die Repräsentativuntersuchung die Anwendungsvoraussetzungen der sozialen Erhaltungsverordnung bestätigen, wird auf dieser Basis die soziale Erhaltungsverordnung vorbereitet, die das Bezirksamt mit Beschluss der Bezirksversammlung und Genehmigung der Senatsverwaltung erlässt. Auf diese Weise wurden – Stand November 2021 – 16 Erhaltungsverordnungen erlassen, in denen circa 316.800 Einwohner\*innen leben (siehe die Veröffentlichung der Hansestadt Hamburg/Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen auf der offiziellen Website der Hansestadt Hamburg).



### 1.2.2. Erhaltungsverordnungen Berlin

In Berlin sind die Bezirksämter für den Erlass der sozialen Erhaltungsverordnungen gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB zuständig. Gemäß § 246 Abs. 2 Satz 1 BauGB kann auch das Land Berlin - ebenso wie die Hansestadt Hamburg - bestimmen, welche Form der Rechtssetzung an die Stelle der im Baugesetzbuch vorgesehenen Satzungen tritt. Gewählt wurde die Erhaltungsverordnung, die in die Zuständigkeit der Bezirke fällt. Diese bestimmen über die sogenannten Bezirksverordnetenversammlungen, ob seitens der Bezirksämter der Erlass von Erhaltungsverordnungen untersucht werden soll. Ergibt sich in den Voruntersuchungen der Bezirksämter die Erforderlichkeit von Erhaltungsverordnungen, wird dies in Form eines Aufstellungsbeschlusses für ein bestimmtes Gebiet bekanntgegeben und werden vertiefende Untersuchungen beauftragt. Im Rahmen dieser Untersuchungen wird geprüft, ob in dem in Aussicht genommenen Gebiet ein Handlungserfordernis im Sinne des sozialen Erhaltungsrechts gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB besteht und ob die rechtlichen Voraussetzungen für den Erlass einer sozialen Erhaltungsverordnung vorhanden sind. Ermittelt werden

- das bauliche Aufwertungspotenzial,
- der wohnungswirtschaftliche Aufwertungsdruck und
- das soziale Verdrängungspotenzial.

Neben der Analyse sekundärstatistischer Datenmaterials werden gebäudescharfe Ortsbildanalysen und Haushaltsbefragungen durchgeführt, um ergänzende Informationen zur Ausstattung der Wohnungen, zur Miethöhe und zu Einkommensverhältnissen sowie zur Gebietsbindung der Bevölkerung ermitteln zu können. Nach den vorliegenden (Vor-) Untersuchungen mit den Titeln:

- Voruntersuchung zur Prüfung des Einsatzes einer Verordnung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BauGB für das Quartier Germaniapromenade/Endbericht März 2020,
- Vertiefende Untersuchung zur Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen für den Erlass einer sozialen Erhaltungsverordnung gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BauGB im Quartier Tiergarten-Süd im Bezirk Mitte von Berlin/Stand: 11. September 2018 sowie
- Vertiefende Nachuntersuchung zur Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen des Erhaltungsgebietes Oranienburger Vorstadt im Bezirk Mitte von Berlin/Stand: 04. Februar 2016

waren von der LPG Landesweite Planungsgesellschaft mbH / Berlin im Auftrag des Bezirksamts Neukölln bzw. des Bezirksamts Mitte von Berlin jeweils folgende Fragen zu beantworten:

- Wie setzt sich die zu schützende Wohnbevölkerung zusammen?
- Welcher Zusammenhang besteht zwischen der vorhandenen Zusammensetzung der Wohnbevölkerung, dem Wohnungsangebot und der sozialen und grünen Infrastruktur?
- Welche konkreten negativen städtebaulichen Folgen sind durch eine Veränderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu erwarten?
- Welche Wirkung geht von der Umwandlungsverordnung für das potenzielle soziale Erhaltungsgebiet aus?
- Welche Handlungserfordernisse bestehen im Gebiet und welche (Schutz-) Ziele können mit einer sozialen Erhaltungssatzung verfolgt werden?
- Wie ist das potenzielle Erhaltungsgebiet räumlich abzugrenzen, um innerhalb des Geltungsreichs die Erreichung der aufgestellten Erhaltungsziele gewährleisten zu können?

Zur Beantwortung dieser Fragen werden in kleinräumiger Vertiefung des bezirklichen Grobscreenings zur Identifizierung von Verdachtsgebieten folgende drei Analyseebenen untersucht:

### **1. Aufwertungspotenzial**

Das Aufwertungspotenzial beschreibt die im Gebiet vorhandenen Möglichkeiten, den baulichen Zustand des Gebäude- und Wohnungsbestandes über den gebietstypischen Ausstattungsstandard hinweg wohnwerterhöhend verändern zu können, welche Eigentumsverhältnisse vorliegen und inwieweit Potenziale zur Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen bestehen.

### **2. Aufwertungsdruck**

Der Aufwertungsdruck beschreibt, ob das wohnwerterhöhende Potenzial im Gebiet (siehe Ziffer 1) bereits genutzt wird bzw. ob die Rahmenbedingungen Anlass dazu geben. Dazu werden die Dynamik des Wohnungsmarktes und die Attraktivität des Wohnstandortes anhand der Entwicklung von Angebots- und Bestandsmieten, baulicher Maßnahmen und Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen sowie Wohnungsverkäufen analysiert.

### 3. Verdrängungspotenzial

Das Verdrängungspotenzial knüpft an die soziodemografischen Rahmenbedingungen im Quartier an. Untersucht wird, welche Haushalte potenziell von einer Verdrängung bedroht sind und inwieweit in Kombination mit dem Aufwertungspotenzial und dem Aufwertungsdruck eine Gefährdung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu befürchten ist. Dabei wird recherchiert, ob sich bereits Veränderungen in der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung abzeichnen und ob sich daraus negative städtebauliche Folgen ableiten.

Die Erhebungsmethode zur Durchführung der vertiefenden Untersuchung basiert auf einer Analyse sekundärstatistischer Datenmaterials und Primärerhebungen aus Haushaltsbefragung und Ortsbildanalyse. Bei den Haushaltsbefragungen werden der Einkommens- und Erwerbsstatus, die Mietbelastung, die Ausstattung der Wohnungen und die Gebietsbindung abgefragt. Über die Ortsbildanalyse werden die Sanierungs- und Modernisierungspotenziale, insbesondere des energetischen Sanierungsgrades, sowie das aktuelle Baugeschehen festgestellt. Auf dieser Basis kommt folgender **Indikatorenkatalog** zur Anwendung:

Tabelle 12: Indikatoren Aufwertungspotenzial

Aufwertungspotenzial			
Indikator	starkes Aufwertungspotenzial	mittleres Aufwertungspotenzial	kein/geringes Aufwertungspotenzial
Eigentümerstruktur	privates Wohnungsunternehmen, vermietete Eigentumswohnung, Privater/r Hauseigentümer/in	-	kommunal, genossenschaftlich, selbstnutzende/r Eigentümer/in
Umwandlungspotenzial <sup>1</sup>	Wohnung nicht umgewandelt	-	Wohnung bereits umgewandelt
Wohnungsschlüssel	1- bis 2-Zimmer-Wohnungen	3-Zimmer-Wohnungen	4-und-mehr-Zimmer-Wohnungen
Heizung	Ofenheizung, Nachtspeicherheizung	Gasetagenheizung	Zentralheizung/Fernheizung
Sanitär und Warmwasser	mindestens ein Merkmal: Außentoilette, Badofen, kein Bad	alle anderen Fälle	beide: zentrale Warmwasserversorgung, Badewanne <b>und</b> Dusche getrennt voneinander
Fenster	Einfachverglasung	Kasten-Doppelfenster	Wärmeschutz- oder Schallschutzfenster
Wohnwerterhöhende Ausstattungsmerkmale	Fußbodenheizung, Gäste-WC, Balkon, 2. Balkon, Aufzug, überwiegend hochwertiger Bodenbelag, Einbauküche (vom Vermieter_in eingebaut)		
	0-2 mal vorhanden*	3-5 mal vorhanden*	6-7 mal vorhanden*
Energetische Ausstattung	Solaranlage (Warmwasser-/Stromgewinnung), gedämmte Fassade, gedämmte Heizungs- oder Warmwasserleitungen, energiesparende Heizungsanlage		
	0 mal vorhanden*	1-2 mal vorhanden*	3-4 mal vorhanden*

Quelle: LPG mbH, eigene Darstellung, <sup>1</sup>Umwandlungspotenzial im privaten Wohnungsbestand; \* je Wohnung

Tabelle 13: Indikatoren Aufwertungsdruck

Aufwertungsdruck			
	starker Aufwertungsdruck	mittlerer Aufwertungsdruck	kein/geringer Aufwertungsdruck
Modernisierungsmaßnahmen (letzte fünf Jahre)	Modernisierungen durchgeführt oder in Arbeit	Modernisierung angekündigt	keine Modernisierungsmaßnahme durchgeführt oder geplant
Anzahl Anteil Mieterhöhungen (letzte fünf Jahre)	Mieterhöhung über 10 %	Mieterhöhung unter/gleich 10 %	keine Mieterhöhung
Neuvermietungsrendite	Netto-Kalt-Miete (seit 2016) > 10 % > Durchschnitt Netto-Kalt-Miete (vor 2016)	Netto-Kalt-Miete (seit 2016) < 10 % > Durchschnitt Netto-Kalt-Miete (vor 2016)	Netto-Kalt-Miete (seit 2016) < Durchschnitt Netto-Kalt-Miete (vor 2016)
Bestandsmietniveau	> 10% > als Berliner Bestandsmietniveau	= Berliner Bestandsmietniveau +/- 10 %	< 10% > als Berliner Bestandsmietniveau

Quelle: LPG mbH, eigene Darstellung

Tabelle 14: Indikatoren Verdrängungspotenzial

Verdrängungspotenzial			
	starke Verdrängungsgefahr	mittlere Verdrängungsgefahr	keine/geringe Verdrängungsgefahr
Zuschuss zum Lebensunterhalt	ALG I, ALG II, Wohngeld, Grundsicherung	Erhalt sonstiger staatlicher Leistungen (BAföG, Elterngeld, o.ä.)	Ohne Zuschuss zum Lebensunterhalt
Einkommen	Einkommen von unter 1.300 € (netto)	Einkommen zwischen 1.300 € und unter 2.600 € (netto)	Einkommen von 2.600 € und mehr (netto)
Äquivalenzeinkommen	Äquivalenzeinkommen < 85 % Berliner Äquivalenzeinkommen	Äquivalenzeinkommen > 85 % < 115 % Berliner Äquivalenzeinkommen	Äquivalenzeinkommen > 115 % Berliner Äquivalenzeinkommen
Warmmietbelastung	Mietbelastungsquote > 40 %	30 % < Mietbelastungsquote < 40 %	Mietbelastungsquote < 30 %

Quelle: LPG mbH, eigene Darstellung

Tabelle 15: Indikatoren Gebietsbindung

Gebietsbindung			
	Hohe Gebietsbindung	Mittlerer Gebietsbindung	Geringe Gebietsbindung
Nutzung von Infrastrukturen <sup>1</sup>	Frage 15 (außer k, l) 3 und mehr mal	Frage 15 (außer k, l) 1 bis 2 mal	Frage 15 (außer k, l) 0 mal
Wertschätzung Nachbarschaft	Frage 16: 1 oder 2 zutreffend	Frage 16: 3 oder 4 zutreffend	Frage 16: 5 zutreffend
Wohndauer Wohnung	über zehn Jahre (Zuzug vor 2004)	drei bis zehn Jahre (Zuzug 2004 bis 2015)	bis zu drei Jahre (Zuzug seit 2016)
Umzugsneigung	kein Umzug, Umzug innerhalb des Quartiers	Umzug innerhalb des Bezirks	Umzug an anderen Ort

Quelle: LPG mbH, eigene Darstellung, <sup>1</sup> K= Einkaufsmöglichkeiten für den täglichen Bedarf; L= Öffentlicher Nahverkehr

Anzumerken ist, dass in allen drei Untersuchungsgebieten das Aufwertungspotenzial von den wohnwerterhöhenden Ausstattungsmerkmalen dominiert wurde. Dabei geht es um den Einbau von Aufzügen, um den Anbau von Balkonen, die Errichtung von Gäste-WCs bzw. von Fußbodenheizungen. Außerdem wurde ein sehr hohes Potenzial für energetische Ausstattungsmerkmale wie eine Wärmedämmung an der Fassade oder eine energiesparende Heizungsanlage festgestellt.

### **1.2.3. Erhaltungssatzungen in Frankfurt am Main**

Die Stadt Frankfurt am Main prüft den Erlass von Erhaltungssatzungen gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB anhand folgender Indikatorensets:

- Aufwertungspotenzial
- Aufwertungsdruck
- Verdrängungsgefahr
- Städtebauliche Folgen der Veränderung der Sozialstruktur

(1) Ausweichlich der Begründung zur Erhaltungssatzung Nr. 52 – Westliches Ostend – vom 14. Oktober 2016 bilden die Ergebnisse der Pilotstudie zu Anforderungen an ein kleinräumiges Monitoring „Aufwertungspotenzial und Verdrängungsgefährdung in Frankfurt am Main“, erstellt von der Firma S.T.E.R.N. GmbH / argus GmbH im Auftrag der Stadt Frankfurt am Main 2016, die Grundlage für die Abgrenzung des festgelegten Untersuchungsbereichs. Die Pilotstudie stellt ein standardisiertes, empirisch abgesichertes Verfahren zur laufenden Beobachtung der „Aufwertungsgefahr und Verdrängungsgefährdung“ der Stadtbezirke auf der Grundlage der in Frankfurt am Main verfügbaren und fortschreibungsfähigen sekundärstatistischen Daten zur Verfügung. Die Ergebnisse der Pilotstudie ermöglichen einen vergleichenden Überblick über den quantitativen Umfang von Gentrifizierungsprozessen in den einzelnen Stadtbezirken zum Zeitpunkt der Datenstände und können für ein „Grobscreening“ von Verdachtsgebieten für Milieuschutzsatzungen genutzt werden. Zur Ermittlung von Aufwertungsspielräumen im Gebäudebestand, von Umsetzungstendenzen sowie von endogenen und exogenen Aufwertungspotenzialen wurden in Gebietsbegehungen systematische qualitative und quantitative Erhebungen der baulich-städtebaulichen Strukturen durchgeführt. Durch Augenscheinsnahme wurden auch typische Zeichen der Aufwertung bzw. eines bestehenden Auf-

wertungsdrucks erfasst (beispielsweise Dachgeschossausbau, Balkon- und Fahrstuhlanbau, aufwendige Fassadengestaltungen, Veränderung der Gewerbestruktur).

(2) Nach Ansicht der Stadtverwaltung Frankfurt am Main können Aufwertungspotenziale insbesondere ausgeschöpft werden durch

- Abriss, insbesondere der „Schlichtbauten“, und Erstellung von Neubauten mit hochwertigem Wohnungsbestand,
- Dachausbau und zum Teil auch Aufstockung von Wohngebäuden,
- Modernisierung des Bestandes, insbesondere durch Zusammenlegung von Kleinwohnungen, den Ein-/Anbau von Fahrstuhlanlagen, den Anbau von Balkonen, die Erneuerung von Sanitärzellen sowie aufwendige, über den EnEV-Standard hinausgehende energetische Gebäudesanierung.

Zum Aufwertungspotenzial zählt die Stadt Frankfurt am Main auch das sogenannte Umwandlungspotenzial. Liegt die Quote bei ca. 30% Eigentumswohnungen, besteht aus der Sicht der Stadt Frankfurt am Main ein erhebliches Umwandlungspotenzial, das in der Regel im Zusammenhang mit der baulichen Aufwertung der umgewandelten Wohnungen ausgeschöpft wird.

(3) Im Cluster „Aufwertungsdruck“ werden

- das bereits hohe Mietniveau bei der Neuvermietung von Wohnungen,
- die im Auswertungszeitraum hohe Quote an Verkaufsfällen von Eigentumswohnungen sowie
- nachfolgende sozialstrukturelle Veränderungen der Bewohnerschaft unter anderem durch eine hohe Mobilität der Wohnbevölkerung (Wanderungsvolumen) sowie einen überproportionalen Rückgang von Beziehern staatlicher Transferleistungen zugunsten einer wirtschaftlichen leistungsfähigeren Bevölkerung (Veränderung des Anteils der Leistungsempfänger)

geprüft. Mit einbezogen wurden auch baulich-städtebauliche Entwicklungen im unmittelbaren Verflechtungsbereich, die zu einem zusätzlichen Aufwertungsdruck beitragen.

(4) Der Indexwert „Verdrängungsgefahr“ misst den sozialen Status der Wohnbevölkerung des Gebiets im Vergleich zum gesamten Stadtgebiet und zur Inneren Stadt. Aus den Durchschnittswerten

- mobile (deutsche) Bevölkerung mit einer vergleichsweise geringen mittleren Wohndauer,
- verminderte Anteile Alleinerziehender und
- unterdurchschnittliche Anteile an Empfängern staatlicher Transferleistungen

schließt die Stadtverwaltung Frankfurt am Main, dass der Entwicklungstrend verstärkt in Richtung eines Bevölkerungsaustausches sozial schwächerer Bevölkerungsteile zugunsten wirtschaftlich leistungsfähiger Haushalte geht. Indikatoren hierfür sind aus der Sicht der Stadt Frankfurt am Main die Entwicklung der Einkommensstruktur mit überdurchschnittlichen Einkommenszuwächsen, die „Verjüngung“ der Altersstruktur durch Zuwanderung von Erwerbsbevölkerung und die Verminderung von Transferempfängern. In diesem Zusammenhang wird auch auf Haushalte abgestellt, deren Wohnkosten bereits an der wirtschaftlichen Belastungsgrenze liegen. Dies gilt auch für Haushalte (und hier insbesondere Familien mit Kindern), die trotz guter wirtschaftlicher Lage bereits eine hohe Mietbelastung haben, sodass ihr Spielraum für weitere Preissteigerungen erschöpft ist.

(5) Aus negativen städtebaulichen Folgen der Veränderung der Sozialstruktur wird der Prozess der sozialen Entmischung indiziert, der vornehmlich sozial schwächere Bevölkerungskreise trifft. Dadurch werden die derzeitige soziale Zusammensetzung der Wohnbevölkerung und die hierauf beruhenden sozialen Zusammenhänge und Hilfesysteme infrage gestellt. Bei einem Verzicht auf die Erhaltungssatzung werden folgende erhebliche städtebauliche Nachteile befürchtet:

- Verlust preiswerten Wohnraums ohne Kompensationsmöglichkeit im Angebotsmarkt in Frankfurt am Main
- Verstärkte Segregationsprozesse in Gebiete, in denen noch bezahlbare Wohnungsbestände zu finden sind und Beschleunigung sogenannter „Verdrängungsketten“

- Minderauslastung der sozialen Infrastruktur und Zwang zu Ersatzinvestitionen in anderen Gebieten der Stadt
- Erhöhung des Motorisierungsgrads durch Zuzug einkommensstärkerer Bevölkerungsgruppen mit Verknappung des bereits unzureichenden Parkplatzangebots

Auf dieser Basis wurde die Erhaltungssatzung Nr. 52 – Westliches Ostend – erlassen.

#### **1.2.4. Erhaltungssatzungen der Landeshauptstadt Stuttgart**

Die Landeshauptstadt Stuttgart entscheidet auf **3 „Analyseebenen“** über den Erlass einer Erhaltungssatzung. Als „Analyseebenen“ werden das Aufwertungspotential, der Aufwertungsdruck und die Verdrängungsgefahr angesehen. Darüber hinaus müssen „negative städtebauliche Folgen“ gegeben sein, um die Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB erlassen zu können.

Die „Analyseebenen“ stellen sich wie folgt dar:

##### **1. Aufwertungspotential**

Ein bauliches Aufwertungspotential ist im Hinblick auf

- die Ausstattung der Gebäude und Wohnungen mit zusätzlichen Ausstattungsmerkmalen,
- die Instandsetzung und die energetische Modernisierung,
- Dachgeschossausbauten,
- die Möglichkeit zur Veränderung des Wohnungsschlüssels durch Grundrissveränderungen oder die Zusammenlegung von Wohnungen sowie
- ein sehr hohes Potential für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen

festzustellen.

##### **2. Aufwertungsdruck**

Ein wohnwirtschaftlicher Aufwertungsdruck lässt sich im Hinblick auf

- den Anstieg von Angebots- und Bestandsmieten,
- die in Durchführung befindlichen und zu erwartenden Modernisierungen sowie
- die Entwicklungsimpulse, die durch Stadtentwicklungsmaßnahmen im Gebiet und angrenzend realisiert werden,

nachweisen. Darüber hinaus ist das Potential für Umwandlungen zu prüfen, wobei stark gestiegene durchschnittliche Kaufpreise Anreize für Verkäufe oder Umwandlungen begründen können.



### 3. Verdrängungsgefahr

Wohnwerterhöhende Veränderungen der Gebäudesubstanz und die Erwartung der Entwicklung im Umfeld des Untersuchungsgebiets können eine hohe Verdrängungsgefahr verursachen, weil

- eine hohe Passgenauigkeit des Wohnungsangebots im Hinblick auf die Bevölkerungsstruktur,
- eine intensive Gebietsbindung und
- ein hohes Verdrängungspotential aufgrund
  - der Einkommenssituation und
  - der hohen Warmmietbelastung für die Wohnbevölkerung

gegeben sind.

### 4. Negative städtebauliche Folgen

Aus der Veränderung der Zusammensetzung der Bevölkerung können negative städtebauliche Folgewirkungen resultieren wie

- der Verlust preisgünstigen und bedarfsgerecht nachgefragten Mietwohnraums,
- der Verlust der sozialen Mischung und nachbarschaftlicher Strukturen sowie
- daraus auch eine Veränderung der Nachfrage nach zielgruppenspezifischen Infrastruktureinrichtungen.

Aus den „Analyseebenen“ werden die Erhaltungsziele abgeleitet, wobei folgende Zielsetzungen zu nennen sind:

- Erhaltung der gegenwärtigen Struktur des Wohnraumangebots, z.B. des Wohnungsschlüssels mit vielen kleinen Wohnungen, um vielfältige Wohnformen für verschiedene Haushalts- und Einkommensstypen zu sichern und die bedarfsgerechte Versorgung der Quartiersbevölkerung durch Versagung von Wohnungsteilungen und –zusammenlegungen sowie Grundrissänderungen zu gewährleisten
- Sozialverträgliche Umsetzung von Modernisierungsvorhaben im Rahmen der bauordnungsrechtlichen und energetischen Mindestanforderungen sowie unter Wahrung der Anforderungen an die Herstellung des gebietstypischen Ausstattungszustands
- Erhaltung des Mietwohnungsangebots durch Reglementierung von Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen oder der Zweckentfremdung von Wohnraum
- Abfedern von Aufwertungsprozessen im Sinne einer sozialverträglichen Modernisierung, die durch Entwicklungsimpulse im Umfeld verursacht werden
- Erhaltung einer auf die Bedarfe der Bewohnerinnen und Bewohner abgestimmten sozialen Infrastruktur im Stadtteil und der Umgebung

Hauptziel ist nach der Intention der Landeshauptstadt Stuttgart, Veränderungsprozesse so weit zu begrenzen, dass ihre Auswirkungen beherrschbar bleiben. Über die soziale Erhaltungssatzung soll die Dynamik gedämpft und ein aus stadtplanerischer Sicht adäquater behutsamer und allmählicher Wandel ermöglicht werden. Bauliche Maßnahmen sollen in einem Umfang, der auf die Bevölkerung zugeschnitten ist, weiterhin zulässig sein. Ergänzend wird auf die Satzung der Landeshauptstadt Stuttgart zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung „Milieuschutzsatzung 02-Friedhofstraße“ in der Fassung der Beschlussvorlage vom 16. September 2020 verwiesen. Aus dieser Beschlussvorlage ergibt sich auch die Erhebungsmethodik. Diese basiert auf einer Analyse sekundärstatistischer Datenmaterials sowie auf Primärerhebungen. Durchgeführt wurden Haushaltsbefragungen und eine Ortsbildanalyse. Die Erhaltungssatzung soll nach Ablauf von ca. 5 Jahren darauf überprüft werden, ob die Anwendungsvoraussetzungen für die soziale Erhaltungssatzung noch gegeben sind.

Festzustellen ist, dass beim „Aufwertungspotential“ den Tendenzen entgegengewirkt wird, über den durchschnittlichen Ausstattungsstandard hinaus Modernisierungsmaßnahmen durchzuführen, die Mieterhöhungen nach sich ziehen. Beim „Aufwertungs-/Verdrängungsdruck“ geht es schwerpunktmäßig um zahlungskräftigere Nachfrager, die bereit sind, höhere Mieten und höhere Kaufpreise in einem Erhaltungssatzungsgebiet zu akzeptieren. Bei der „Verdrängungsgefahr“ rücken das Nettoeinkommen der Bewohner sowie der Anteil der Miete an diesem Nettoeinkommen in den Vordergrund. Wird insoweit eine bestimmte Quote überschritten, müssen auch „besserverdienende Mieter“ ihre Wohnungen verlassen, was wiederum zu negativen Konsequenzen in anderen Stadtteilen führen kann, da diese – besserverdienenden – Mieter in anderen Stadtteilen weniger gut verdienende Mieter unter Druck bringen.

## 2. Gutachterliche Stellungnahme

Laut Aufgabenstellung (siehe Ausführungen in Abschnitt 1 Ziff. 1.1. (5)) soll die gutachterliche Stellungnahme zum Instrument der Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB sowie zu den Auswirkungen auf Erhaltungssatzungen wie die Erhaltungssatzungen „Hohenzollernstraße“ und „Gärtnerplatz-/Glockenbachviertel“ Stellung nehmen. Dabei soll auf den Fragenkatalog eingegangen werden, der in Abschnitt 1 Ziff. 1.1. (5) referiert wurde.

### 2.1. Gesetzliche Vorgaben für „Milieuschutzsatzungen“

Nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB kann die Gemeinde in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen. Wurde/wird die in § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB vorgesehene Rechtsverordnung seitens der Landesregierung erlassen, was im Freistaat Bayern seitens der Staatsregierung geschehen ist, darf im Satzungsumgriff gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB die Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum (§ 1 WEG) an Gebäuden, die ganz oder teilweise Wohnzwecken zu dienen bestimmt sind, nicht ohne Genehmigung erfolgen. Nach § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB darf die Genehmigung für den Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen bzw. für die Begründung von Wohnungseigentum/Teileigentum nur versagt werden, wenn die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll. Die Erhaltungsziele des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 BauGB, die für den Erlass einer Erhaltungssatzung Voraussetzung sind, korrespondieren mit den Versagungsgründen für die Genehmigung nach § 172 Abs. 3 bis Abs. 5 BauGB; die hierin enthaltenen Regelungen konkretisieren mithin die allgemeinen Erhaltungsziele in § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB. In den Fällen der sog. „Milieuschutzsatzung“ nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB ist das Erhaltungsziel die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Bezweckt ist die Erhaltung solcher baulicher Anlagen, die aus besonderen städtebaulichen Gründen zur Wahrung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung erforderlich sind. Auf diese Weise kann für die in einem intakten Gebiet wohnenden Menschen der Bestand der Umgebung gesichert und so die Bevölkerungsstruktur in einem bestimmten Stadtteil vor unerwünschten Veränderungen geschützt werden

(vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 26. Januar 1987 - 1 BvR 969/83; folgend BVerwG, 4. Senat, im Urteil vom 18. Juni 1997 - 4 C 2/97 sowie OVG Hamburg - 2. Senat, Urteil vom 09. Juli 2014 - 2 E 3/13.N). Gemäß § 172 BauGB wird bei Erlass einer Erhaltungssatzung (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB) über den Rückbau, die Änderung, die Nutzungsänderung baulicher Anlagen und/oder über die Umwandlung in Wohnungs-/Teileigentum in einem zweistufigen Verfahren entschieden. Zunächst wird über die sog. Erhaltungssatzung die Genehmigungspflicht angeordnet, über die anschließend in einem gesonderten Verfahren zu entscheiden ist. Aus dieser Zweistufigkeit folgt, dass die Gemeinde in der Erhaltungssatzung gemäß § 172 Abs. 1 BauGB grundsätzlich nur zu regeln hat, in welchem Gebiet und aus welchen der in § 172 Abs. 1 BauGB dafür vorgesehenen Gründen das Erfordernis eines besonderen Genehmigungsverfahrens statuiert werden soll (siehe OVG Hamburg, a.a.O., Randnr. 22, unter Verweis auf Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 03.07.1987, DÖV 1987, S. 966 f). Für den Erlass einer sog. „Milieuschutzsatzung“ ergeben sich daraus folgende materielle Voraussetzungen:

- Die Gemeinde hat konkret zu bestimmen, wie sich die Wohnbevölkerung im Erhaltungsgebiet zusammensetzt, die sie vor unerwünschten Veränderungen schützen will.
- Die Abgrenzung des Erhaltungsgebietes ist so vorzunehmen, dass das Schutzziel in wesentlichen Teilen des Gebiets erreicht werden kann.
- Es muss die abstrakte Gefahr bestehen, dass ohne den Erlass der Erhaltungssatzung im Erhaltungsgebiet infolge baulicher Maßnahmen i.S. von § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB eine unerwünschte Veränderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu erwarten ist.
- Die unerwünschte Veränderung in der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung muss negative städtebauliche Folgen befürchten lassen.

Auf die Entscheidung des OVG Hamburg vom 09. Juli 2014, a.a.O., Randnr. 22 ff, wird verwiesen, die auch Nachweise zur Kommentarliteratur enthält.

## 2.2. Planungsentscheidung

Der Erlass einer sozialen Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB stellt eine städtebauliche Planungsentscheidung dar, die der planerischen Abwägung bedarf. Im Gegensatz zum Bebauungsplan erfordert der Erlass einer „Milieuschutzsatzung“ nicht eine umfassende, sondern nur eine eingeschränkte Abwägung, die sich hauptsächlich auf die Frage bezieht, ob eine Erhaltungssatzung mit einem bestimmten Erhaltungsziel aufzustellen ist, d.h., ob das öffentliche Interesse an der Erhaltung baulicher Anlagen unter Berücksichtigung der Gefahrenprognose und anderer städtebaulicher Belange hinreichend gewichtig ist, und wie das Gebiet abzugrenzen ist. Die Erhaltungssatzung unterscheidet sich von der Bauleitplanung mit ihrem weiten Planungsermessen durch relativ eng gefasste materielle Anwendungsvoraussetzungen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Januar 1987 - 1 BvR 969/83, und Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/ Krautzberger, Kommentar zum Baugesetzbuch, Stand: 01. Februar 2021, § 172, Randnr. 68 mit weiteren Nachweisen). Ein wesentlicher Teil des Entscheidungsprogramms besteht in der Ermittlung der Tatsachen und Umstände, die vorliegen müssen, um die Festlegung von Erhaltungszielen in dem geplanten Erhaltungsgebiet zu rechtfertigen. Im Gegensatz zum Sanierungsrecht (siehe § 141 BauGB) bzw. zur Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (siehe § 165 Abs. 4 BauGB) sind für den Erlass der „Milieuschutzsatzung“ keine vorbereitenden Untersuchungen vorgeschrieben. Aus diesem Grund ähneln die vorbereitenden Feststellungen eher einem Subsumtionsvorgang als einer Abwägung, was auch daran liegt, dass § 172 BauGB ein zweistufiges Verfahren vorsieht (so OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26. März 2021 - OVG 2 A 13.19, Entscheidungsgründe Abschnitt 2 c aa). Im Rahmen der vorzunehmenden - eingeschränkten - Abwägung geht es mithin um die Feststellung, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für den Erlass der Erhaltungssatzung gegeben sind, wobei zusätzlich die Erforderlichkeit und die Verhältnismäßigkeit der Festlegung zu prüfen sind (so OVG Berlin- Brandenburg, Beschluss vom 24. Juli 2021 - OVG 2 A 36.18, Randnr. 37, sowie Urteil vom 26. März 2021, a.a.O.; Schrödter/Möller, Kommentar zum Baugesetzbuch, 9. Auflage, § 172, Randnr. 18 ff mit weiteren Nachweisen). Wie methodisch vorzugehen ist, ist nicht geregelt. Die Kommunen haben insoweit einen großen Gestaltungsspielraum, der dazu geführt hat, dass unterschiedliche Ansätze entwickelt wurden, die immer wieder fortentwickelt und modifiziert wurden/werden.

### 2.3. Gerichtlicher Prüfungsmaßstab

Die Rechtsprechung (siehe BVerwG, Urteil vom 18. Juni 1997, a.a.O., Juris Randnr. 20; OVG Hamburg, Urteil vom 09. Juli 2014, a.a.O., Randnr. 42) erkennt die eingeschränkte Abwägung beim Erlass von Erhaltungssatzungen im Hinblick auf die zweistufige Prüfung gemäß § 172 BauGB an. Die vom Satzungsgeber zu treffende - eingeschränkte - Abwägung wird als prognostische Entscheidung gewertet, die nur darauf zu überprüfen ist, ob die der Prognose zugrunde gelegten Maßstäbe methodisch fachgerecht erstellt, ob willkürliche Annahmen zugrunde gelegt wurden und ob der Normgeber von offensichtlichen Unwahrscheinlichkeiten ausgegangen ist. Dabei kann auch auf die Lebenserfahrung zurückgegriffen werden, die bestimmte Entwicklungen erwarten lässt. In der Konsequenz bedeutet dies, dass die Gerichte dem Satzungsgeber die Entscheidung überlassen, welche Maßstäbe und Kriterien dieser anwendet, um die Voraussetzungen für den Erlass von Erhaltungssatzungen zu begründen. Die gerichtliche Bestätigung einer Erhaltungssatzung beinhaltet damit nicht die „Richtigkeitsgewähr“ für die angewandte Methode, sondern nur das „Testat“, dass sich die gewählte Methode innerhalb des Planungsermessens gehalten hat und nicht willkürlich war/ist. Die von der Kommune angewandte Methode wird deshalb gerichtlich auch nicht „bestätigt“, sondern nur „nicht beanstandet“, was beim Satzungserlass zu berücksichtigen ist. Das „Nichtbeanstanden“ lässt den Gerichten Spielraum, bei einer anderen Erhaltungssatzung vom gleichen Satzungsgeber ggf. auch anders zu entscheiden. Auf diese Weise soll die Rechtspraxis dazu veranlasst werden, die eigene Methodik zu überprüfen und nicht unter Hinweis auf „ältere gerichtliche Entscheidungen“ bereits überholte Kriterien anzuwenden. Zu beachten ist in München das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 09. Mai 2016 - M 8 K 14.3084, das sich mit den Aufwertungsindikatoren:

- Anteil der Wohneinheiten in Gebäuden vor 1949 erbaut in Prozent
- Anteil der Wohneinheiten in Gebäuden zwischen 1949 und 1968 errichtet
- Anteil der Wohneinheiten in Gebäuden zwischen 1969 und 1978 errichtet

befasst hat. Das VG München qualifiziert diese Aufwertungsindikatoren, die seitens der Landeshauptstadt München über Jahre hinweg jeweils beim Satzungserlass bzw. bei der „Verlängerung“ von Erhaltungssatzungen eingesetzt wurden/werden, als *„relativ grobes Raster ..., da allein der Errichtungszeitpunkt von Gebäuden über ihren aktuellen baulichen Zustand und Ausstattungs-*

*standard im Einzelnen keinen Aufschluss gibt*“. Nach Ansicht des VG München (Urteilsgründe Seite 10 Mitte) können der aktuelle bauliche Zustand und der Ausstattungsstandard von Gebäuden/Wohnungen „*nur unter Berücksichtigung der Umbau- und/oder Modernisierungsmaßnahmen, denen die Gebäude seit ihrer Errichtung unterworfen wurden, konkret festgestellt werden*“. Im zu entscheidenden Fall verwies das VG München noch auf die ältere Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (Urteil vom 02. April 1996 - 1 N 92.1636, Urteil vom 05. August 1994 - 2 N 91.2476 und Urteil vom 18. April 2005 - 2 N 02.2981), mit der „*als relevantes Strukturmerkmal das Vorhandensein eines hohen Anteils älterer Gebäude mit den entsprechend niedrigen Mieten*“ akzeptiert und „*diesen grundsätzlich eine Tendenz zur Aufwertung des Gebäudebestandes durch Modernisierungsmaßnahmen zu*“ geschrieben wurde. Auf dieser Rechtsprechungsbasis hielt auch das VG München das Strukturmerkmal zur Erfassung des Aufwertungspotentials ohne Berücksichtigung des konkreten baulichen Zustands der Einzelgebäude für geeignet, was zur Bestätigung der Erhaltungssatzung in diesem Verfahren führte. Aus der Sicht der Rechtspraxis folgt aus dieser Entscheidung, dass die Aufwertungsindikatoren zum Baualter von Gebäuden zu prüfen und diese den Entwicklungen auf dem Grundstücks-/Wohnungsmarkt anzupassen sind.

## **2.4. Indikatorenset der Landeshauptstadt München**

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung wendet zur Beurteilung der Untersuchungsgebiete ein standardisiertes Verfahren an, in dem zunächst ein Indikatorenset, bestehend aus 17 Indikatoren, eingesetzt wurde. Dieses Set gliederte sich in „Aufwertungsindikatoren“ und „Verdrängungsindikatoren“, wobei beiden Indikatorengruppen folgende Indikatoren zugeordnet wurden:

### **– Aufwertungsindikatoren**

1. Anteil an Wohnungen in Gebäuden erbaut bis 1948 in Prozent des Wohnungsbestandes
2. Anteil an Wohnungen in Gebäuden erbaut zwischen 1949 und 1968 in Prozent des Wohnungsbestandes
3. Anteil an Wohnungen in Gebäuden erbaut zwischen 1969 und 1978 in Prozent des Wohnungsbestandes
4. Anteil an Wohnungen in Gebäuden mit 4 bis 6 Geschoßen
5. Anteil umgebauter Wohnungen in Prozent des Wohnungsbestandes (5 Jahreszeitraum)
6. Mittlere Wiedervermietungsmiete netto kalt je Quadratmeter in Prozent des Vergleichsraums innerhalb des Mittleren Rings bzw. außerhalb des Mittleren Rings

– **Verdrängungsindikatoren**

1. Mittlere Wohndauer der deutschen Bevölkerung in Jahren
2. Anteil der Deutschen mit einer Wohndauer von 10 und mehr Jahren in Prozent
3. Mittlere Wohndauer der ausländischen Bevölkerung in Jahren
4. Anteil der ausländischen Bevölkerung in Prozent
5. Anteil der unter 18-Jährigen in Prozent
6. Anteil der 60- bis 74-Jährigen in Prozent
7. Anteil der über 74-Jährigen in Prozent
8. Anteil der Alleinerziehenden an allen Haushalten mit Kindern in Prozent
9. Wohngeldempfängerdichte
10. Kaufkraft in Euro je Einwohnerin/Einwohner
11. Anteil der Haushalte mit Nettoeinkommen bis 1.500 € monatlich in Prozent

Dieses Indikatorenset wurde 2019 modifiziert und 2020 weiterentwickelt. Verwiesen wird auf die Sitzungsvorlage-Nr. 14-20/V15423 „Erhaltungssatzungen weiterentwickeln“, mit der vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung ein Indikatorenset mit insgesamt 25 Indikatoren vorgeschlagen worden ist. Der Stadtrat nahm den Vorschlag an, womit seit 2019 das Indikatorenset wie folgt aussieht:

Indikatoren	Datenquelle
<p><b>AUFWERTUNGSPOTENTIAL (6 Indikatoren)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anteil WE in Geb. bis 1948 (%)</li> <li>• Anteil Wohnungen in Geb. 1949 bis 1968 (%)</li> <li>• Anteil Wohnungen in Geb. 1969 bis 1986 (%) <i>Baualter insgesamt</i></li> <li>• Anteil WE in Gebäuden mit 4 bis 9 Geschossen (%)</li> <li>• Anteil WE in geschützten Beständen (%)</li> <li>• Wiedervermietung netto kalt je qm in % Mittel INRA/AURA (ab Q1 2016)</li> </ul>	<p>LHM: Gebäudedatei LHM: Gebäudedatei LHM: Gebäudedatei  LHM: Gebäudedatei  LHM: SOWO-, Genossenschaftsdatei/ Immobilienscout24</p>
<p><b>BESONDERE ATTRAKTIVITÄTSFAKTOREN (4 Indikatoren)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sehr gute ÖPNV Erreichbarkeit</li> <li>• Neue städtebauliche Projekte im Umfeld</li> <li>• Urbane Qualitäten (= Anteil GF Laden Gastronomie)</li> <li>• Naturqualitäten (große Parks, Isarnähe)</li> </ul>	<p>Erreichbarkeitsmodell Projekte-Karte I/4 LHM: Gebäudedatei 2019  Stadtplan + eigene Einschätzung</p>



Indikatoren	Datenquelle
<p>GENTRIFIZIERUNGSDYNAMIK (5 Indikatoren)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoher Bindungswegfall von Sozialwohnungen Private in den nächsten 5 Jahren</li> <li>• Hohe Bautätigkeit nach § 34 BauGB</li> <li>• Anteil WE in Geb. mit Umbau (in % des Bestandes)</li> <li>• Anteil Abgeschlossenheitsbescheinigungen im Bestand</li> <li>• Mietendynamik letzte 3 Jahre</li> <li>• Entwicklung Wohnfläche pro Kopf letzte 5 Jahre</li> </ul>	<p>Gebäude-, SOWO-Datei</p> <p>Baufertigstellungsdatei Baufertigstellungsdatei</p> <p>Abgeschlossenheitsbescheinigung, Gebäuedatei</p> <p>Immoscout24 Daten Gebäude-, EWO-Datei</p>
<p>VERDRÄNGUNGSGEFAHR (9 Indikatoren)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mittlere Wohndauer (in Jahren)</li> <li>• Anteil Einwohner*innen mit Wohndauer über 10 Jahren (%)</li> <li>• Anteil unter 18 J. (%)</li> <li>• Anteil 60 bis 74 Jährige (%)</li> <li>• Anteil über 74 J. (%)</li> <li>• Anteil Alleinerziehende an allen Haushalten (%)</li> <li>• Kaufkraft in € je Einwohner</li> <li>• Anteil Haushalte mit Nettoeinkommen bis 2.000 €</li> <li>• Anteil Haushalte mit Nettoeinkommen 2.000 € bis 4.000 €</li> </ul>	<p>EWO/ZIMAS Daten EWO/ZIMAS Daten</p> <p>EWO/ZIMAS Daten EWO/ZIMAS Daten EWO/ZIMAS Daten EWO/ZIMAS Daten</p> <p>GfK Daten GfK Daten</p> <p>GfK Daten</p>

Der Vergleich mit dem Indikatorenset mit 17 Indikatoren zeigt, dass nicht nur die Indikatoren neu eingeteilt, sondern auch insgesamt 8 neue Indikatoren eingeführt worden sind. Mit dieser Modifizierung/Weiterentwicklung reagierte das Referat für Stadtplanung und Bauordnung auf die verstärkten wirtschaftlichen Wertsteigerungsstrategien von Immobilieneigentümern\*innen, auf das stetig anhaltende Bevölkerungswachstum und auf den Zuzug einkommensstärkerer Personengruppen auf dem Münchner Grundstücks-/Wohnungsmarkt. Die Weiterentwicklung hielt sich in dem von der Rechtsprechung (siehe BVerwG, Urteil vom 18. Juni 1997, a.a.O.; OVG Hamburg, Urteil vom 09. Juli 2014, a.a.O.) gezogenen Rahmen, der nicht statisch, sondern – ebenso wie der Grundstücks-/Wohnungsmarkt – dynamisch ist. Dementsprechend konnte auch das Referat für Stadtplanung und Bauordnung den Kriterienkatalog im Laufe der Jahre verfeinern und modifizieren, ohne dadurch die bereits erlassenen und noch in Vollzug befindlichen Erhaltungssatzungen in Frage zu stellen. Darüber hinaus blieb die Landeshauptstadt München auf der Höhe der Rechtsdiskussion, die auch in den anderen Großstädten wie Berlin und Hamburg zu Anpassungen des Indikatorensets geführt hatte.

## **2.5. Rechtliche Bewertung des Indikatorensets der Landeshauptstadt München**

Das Indikatorenset der Landeshauptstadt München in der Fassung von 2019/2020 ist mit Rücksicht auf die Entwicklung auf dem Grundstücks-/Wohnungsmarkt anzupassen. Zu berücksichtigen sind die aktuelle Rechtsprechung und die Entwicklung in anderen Großstädten, die ebenso wie die Landeshauptstadt München den zunehmenden negativen Entwicklungen auf dem Grundstücks- und Wohnungsmarkt ausgesetzt sind.

### **2.5.1. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 09. November 2021**

Das Bundesverwaltungsgericht befasste sich am 09. November 2021 im Verfahren BVerwG 4 C 1.20 mit dem gemeindlichen Vorkaufsrecht in Gebieten einer Erhaltungssatzung (Milieuschutzsatzung). Es ging um den Ausübungsbescheid des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg von 2017, mit dem das Vorkaufsrecht zugunsten einer landeseigenen Wohnungsbaugesellschaft ausgeübt wurde. Das Bezirksamt und der Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg wollten damit der Gefahr begegnen, dass ein Teil der Wohnbevölkerung aus dem Gebiet verdrängt wird, wenn im Anschluss an die Veräußerung die Wohnungen aufgewertet und die Mieten erhöht oder die Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt würden. Die hiergegen gerichtete Klage hatte in den Vorinstanzen keinen Erfolg. Sowohl das Verwaltungsgericht Berlin als auch das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg waren der Auffassung, dass das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigen würde. Die sozialen Erhaltungsziele würden gefördert. Würde das Vorkaufsrecht nicht ausgeübt, seien nach Lage der Dinge die vom Bezirksamt aufgezeigten erhaltungswidrigen Entwicklungen zu befürchten. Ein gesetzlicher Ausschlussgrund für die Ausübung des Vorkaufsrechts läge nicht vor; die zu erwartenden Nutzungen des Erwerbers seien zu berücksichtigen. Die Ausübung des Vorkaufsrechts erfolgte „auf Vorrat“, da für das betroffene Objekt eine Mietpreisbindung durch Fördermittel bis zum Jahr 2026 bestand. An diesem Punkt setzte das Bundesverwaltungsgericht an und stellte fest, dass das Vorkaufsrecht für ein Grundstück, das im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung bzw. –verordnung liegt, von der Gemeinde nicht auf der Grundlage der Annahme ausgeübt werden könne, dass der Käufer in Zukunft erhaltungswidrige Nutzungsabsichten verfolgen würde. Nach § 26 Nr. 4 Alternative 2 BauGB sei die

Ausübung des Vorkaufsrechts ausgeschlossen, wenn das Grundstück entsprechend den Zielen oder Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut ist und genutzt wird und eine auf ihm errichtete bauliche Anlage keine Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB aufweist. Da diese Voraussetzungen nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts im zu entscheidenden Fall gegeben waren, hob das Bundesverwaltungsgericht das Berufungsurteil auf und gab der Klage statt, womit der Ausübungsbescheid aufgehoben war. Für das Erhaltungssatzungsrecht bedeutet diese Entscheidung, dass die bisherige Rechtsprechung und herrschende Kommentar-/Literaturmeinung zu § 26 Nr. 4 BauGB nicht mehr, zumindest nicht in der bisher generellen Form, angewandt werden können. Für das Erhaltungssatzungsrecht insgesamt, insbesondere für den Erlass von Erhaltungssatzungen, hat die Entscheidung keine Auswirkung, da diese sich nur auf eine Regelung zum Vorkaufsrecht bezog/bezieht.

### **2.5.2. Wohnbevölkerung/Gebietsabgrenzung**

Eine Evaluierung ist in Bezug auf das Tatbestandsmerkmal „Wohnbevölkerung/Gebietsabgrenzung“ vorzunehmen.

- (1) Das Gesetz stellt an die Art der Wohnbevölkerung, deren Zusammensetzung gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB erhalten werden soll, keine besonderen Anforderungen. Ziel der Satzung ist es, den in einem intakten Gebiet wohnenden Menschen den Bestand der Umgebung zu sichern und so die Bevölkerungsstruktur in einem bestimmten Ortsteil vor unerwünschten Veränderungen zu schützen (so wörtlich das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 18. Juni 1997, a.a.O., Randziffer 15, unter Hinweis auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Januar 1987 – 1 BvR 969/83). Schutzwürdig ist deshalb ein Gebiet mit grundsätzlich jeder Art von Wohnbevölkerung, soweit deren Zusammensetzung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll (einhellige Meinung, siehe BVerwG, Urteil vom 18. Juni 1997, a.a.O., Randziffer 15; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26. März 2021, a.a.O., Entscheidungsgründe Abschnitt 2 c bb (2) (a) (aa) α; OVG Hamburg, Urteil vom 09. Juli 2014, a.a.O., Randziffer 25 jeweils mit weiteren Nachweisen). Nach der zitierten Rechtsprechung setzt der Erlass einer „Milieuschutzsatzung“ voraus, dass die Gemeinde konkret bestimmt, wie sich die Wohnbevölkerung im Erhaltungsgebiet zusammensetzt, die sie vor unerwünschten Veränderungen schützen will.

Dabei ist die Abgrenzung des Erhaltungsgebietes so vorzunehmen, dass das Schutzziel in wesentlichen Teilen des Gebiets erreicht werden kann (so OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26. März 2021, Entscheidungsgründe Abschnitt 2 c bb (2) (a)). Für den Satzungsgeber folgt daraus, dass dieser nicht nach bestimmten „Spezifika“ bei der Wohnbevölkerung suchen muss, deren Schutz über § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB beabsichtigt ist. Sind solche „Spezifika“ vorhanden, kann sich der Satzungsgeber hieran orientieren, ohne dazu verpflichtet zu sein. Dieser hat die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung festzustellen, wozu die Kriterien des Indikatorensets „Verdrängungsgefahr“ einzusetzen sind. Je differenzierter die „Bestandsaufnahme“ ist, desto qualifizierter kann die Entscheidung begründet werden, wie die zu schützende Wohnbevölkerung und wie die Abgrenzung des Erhaltungsgebietes aussehen sollen.

- (2) Die Feststellung, wie sich in einem bestimmten Gebiet die Wohnbevölkerung zusammensetzt, ist eine Tatsachenfeststellung, die anhand von (belastbaren/nachweisbaren) Daten vorzunehmen ist. Die Rechtsprechung (siehe nur OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26. März 2021, a.a.O., Entscheidungsgründe Ziffer 2 c aa) spricht von einem „Subsumtionsvorgang“, der die Abwägung vorbereitet. Über die – eingeschränkte – Abwägung erfolgt die (räumliche) Grenzziehung des (zukünftigen) Erhaltungssatzungsgebietes. Insoweit hat der Satzungsgeber ein Planungsermessen, das ausgeübt werden muss. Die Rechtsprechung (siehe nur OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26. März 2021, a.a.O., Entscheidungsgründe Ziffer 2 c bb (2) (a) sowie OVG Hamburg, Urteil vom 09. Juli 2014, a.a.O., Randziffer 23 ff) fordert, dass die Gemeinde konkret bestimmt, wie sich die Wohnbevölkerung im (zukünftigen) Erhaltungsgebiet zusammensetzt, die sie vor unerwünschten Veränderungen schützen will. Diese Bestimmung eröffnet dem Satzungsgeber Gestaltungsspielräume im Hinblick auf schutzwürdige Bevölkerungskreise, die im Erhaltungssatzungsgebiet vorhanden sein müssen, um die Erhaltungssatzung zu rechtfertigen. Der Satzungsgeber ist nicht verpflichtet, bei einer unterschiedlichen Bevölkerungsstruktur das Gebiet aufzuteilen und nur den Teil, in dem die schutzwürdigen Bevölkerungskreise leben, zum Erhaltungssatzungsgebiet zu machen. Vielmehr kann er das Gesamtgebiet mit der Erhaltungssatzung belegen. Verwiesen wird auf die Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg vom 26. März 2021, a.a.O., Entscheidungsgründe 2 c bb (2) (1) (cc) γ, wo es wörtlich heißt:

Fehl geht auch die Erwägung der Antragstellerin, angesichts des ermittelten überdurchschnittlichen Einkommensniveaus im Gebiet führten Mieterhöhungen nicht zu einer nennenswerten Verdrängung der vorhandenen Bewohner, jedenfalls fehlten Feststellungen dazu, in welchem Umfang mögliche Mieterhöhungen städtebaulich irrelevant seien, weil die Bevölkerung in der Lage sei, diese Mehrzahlungen zu tragen. Gleiches gilt für die Rüge, der Ordnungsgeber habe verkannt, dass die Bewohner Berlins aufgrund der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung, steigender Löhne und Gehälter sowie steigender Beschäftigungszahlen bereit und in der Lage seien, höhere Mieten zu zahlen. Denn die Antragstellerin übersieht hierbei, dass das Verdrängungspotential nach Auffassung des Antragsgegners gerade bei den 40 % Haushalten liegt, die über ein unterdurchschnittliches Haushaltseinkommen verfügen und für die Wohnkosten bereits aktuell 40 % ihres Haushaltseinkommens verwenden müssen, so dass sie modernisierungsbedingte Mieterhöhungen voraussichtlich nicht verkraften würden...

Mit diesen Ausführungen erkennt das OVG Berlin-Brandenburg, a.a.O., das Ziel des Satzungsgebers an, ein Gebiet zu schützen, in dem nur 40 % der Haushalte und damit die Minderheit der Haushalte schützenswert sind.

- (3) Der Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg vom 26. März 2021, a.a.O. ist zu entnehmen, dass im Rahmen der geforderten „Abwägung“ auf ein „Mischungsverhältnis“ abgestellt werden kann, wie dies in München durch die sog. „Münchner Mischung“ geschieht. Hiermit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass das Nebeneinander verschiedener Einkommensgruppen innerhalb der Quartiere/Erhaltungssatzungsgebiete auch auf dem angespannten Wohnungsmarkt und trotz des kontinuierlichen Wachstums erhalten bleibt (siehe Broschüre des Referats für Stadtplanung und Bauordnung „Erhaltungssatzungen in München – 30 Jahre Milieuschutz [1987 – 2017], Einführung Seite 5). Wie genau die „Münchner Mischung“ aussieht, also welche Einkommensgruppen mit diesem Begriff beschrieben werden und ob hierfür auch bestimmte Quoten zu fordern sind, ist bisher nicht generell festgelegt, zumal sich die „Münchner Mischung“ auf Quoten verschiedener Wohnungstypen bezieht. Es ist darauf zu achten, dass das Erhaltungssatzungsgebiet so abgegrenzt wird, dass die schützenswerten Bevölkerungsgruppen, die im Indikatorenset „Verdrängungsgefahr“ von der Stadtverwaltung aufgeführt werden, im Gebiet vertreten sind und der von diesen Haushalten genutzte preiswerte Wohnraum auch eine gewisse „Mächtigkeit“ besitzt. Wird diese Vorgabe nicht beachtet, wenden die „Gegner“ der Erhaltungssatzung die „Geringfügigkeit“ ein und fordern die wenigen schutzwürdigen Haushalte über gezielte Förderungen nach Bundes- und Landesrecht zu unterstützen, womit sich der Erlass der

Erhaltungssatzung wegen fehlender Verhältnismäßigkeit erledigt. Nach der Rechtsprechung (siehe nur OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26. März 2021, a.a.O., Entscheidungsgründe Ziffer 2 c bb (2) (a) sowie OVG Hamburg, Urteil vom 09. Juli 2014, a.a.O., Randziffer 28) ist die Abgrenzung des Erhaltungsgebiets so vorzunehmen, dass das Schutzziel in wesentlichen Teilen des Gebiets erreicht werden kann.

- (4) Die Befugnis, Satzungen gem. § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB zu erlassen, bezieht sich auf „Gebiete“. Dieser Begriff ist nicht mit dem „Gesamtgebiet“ der Kommune gleichzusetzen. Vielmehr handelt es sich um „Einzelgebiete“, also um Teile des Gemeindegebiets, in denen die Wohnbevölkerung vor unerwünschten Veränderungen zu schützen ist, um das „intakte Gebiet“ zu erhalten. Das Bundesverwaltungsgericht spricht im Urteil vom 18. Juni 1997 (a.a.O., Randziffer 15) von „*einem bestimmten Ortsteil*“ und umschreibt das „Ziel der Satzung“ wie folgt: *„Ziel der Satzung ist es, den in einem intakten Gebiet wohnenden Menschen den Bestand der Umgebung zu sichern und so die Bevölkerungsstruktur in einem bestimmten Ortsteil vor unerwünschten Veränderungen zu schützen“*. Würde man das gesamte Gemeinde-/Stadtgebiet mit einer – einheitlichen – Erhaltungssatzung belegen, würde dies nicht nur gegen den Wortlaut des § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB verstoßen, der auf „Gebiete“ abstellt, sondern darüber hinaus auch die (eingeschränkte) „Abwägungsentscheidung“ obsolet machen, die von der Rechtsprechung (a.a.O.) eingefordert wird. Wer das gesamte Gemeinde-/Stadtgebiet zum Erhaltungssatzungsgebiet macht, verzichtet auf die „räumliche Abgrenzung“ und die Entscheidung, wie sich die Wohnbevölkerung im Erhaltungssatzungsgebiet zusammensetzt, die die Kommune vor unerwünschten Veränderungen schützen will. Darüber hinaus würden auch Gebiete miteinbezogen, die keine Wohngebiete sind oder in denen die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung wegen der besonderen Struktur (Einfamilien-, Doppel-, Reihenhäuser bzw. hohe Eigentumsquote im Geschosswohnungsbau) nicht schutzwürdig ist. Eine solche Erhaltungssatzung wäre nichtig. Aus dem Begriff „Wohnbevölkerung“ folgt zudem, dass nur Gebiete, die dem Wohnen dienen, als Erhaltungssatzungsgebiete in Frage kommen. Auszuscheiden sind deshalb Gewerbe- und Sondergebiete, die nicht zum Wohnen bestimmt sind.

- (5) Aus dem Grundsatz der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot) folgt, dass nur Gebiete für die Ausweisung einer Milieuschutzsatzung in Frage kommen, in denen für die dort wohnende Bevölkerung Schutzbedürftigkeit besteht. Gebiete, die durch selbstgenutzte Einfamilien-, Doppel- und Reihenhäuser geprägt sind, scheiden mithin aus. Beträgt die Quote an Einfamilien-, Doppel- und Reihenhäusern max. 30 % oder weniger, ist nach der Verwaltungspraxis in den anderen Städten (siehe Abschnitt 1 Ziff. 1.2) die Schutzbedürftigkeit anzunehmen. Gleiches gilt für Wohnungseigentumsanlagen, die nicht im Eigentum städtischer Gesellschaften stehen. Die Schutzbedürftigkeit ist jedoch bei einer gewissen Kulisse auch bei einer höheren Quote als 30 % anzunehmen, wenn Umwandlungstendenzen im weitesten Sinne festzustellen sind. Solange die Eigennutzung vorherrschend ist und Verkaufsaktivitäten im durchschnittlichen Bereich erfolgen, besteht keine Veranlassung, den Erlass einer Erhaltungssatzung zu prüfen. Differenzierter ist die Situation bei Eigentumswohnungsanlagen zu beurteilen. Durch die Reform des Wohnungseigentumsgesetzes besteht die Möglichkeit, Wohnungsbestände im Wege des sog. „Squeeze-out“ zu übernehmen und entsprechend aufzuwerten. Darüber hinaus muss untersucht werden, ob die Eigentumswohnungsanlagen weitgehend selbst genutzt oder als Kapitalanlagen für Fremdnutzungen dienen. Solche Gebiete müssen deshalb dem Monitoring unterstellt werden, um frühzeitig Aufwertungsaktivitäten zu erkennen, die auch in solchen Anlagen stattfinden können. Eine „Tabuisierung“ dieser Gebiete ist nicht gerechtfertigt.
- (6) Das Gesetz sieht keine „Mindest-“ bzw. „Höchstgrenzen“ für ein Erhaltungssatzungsgebiet vor, weshalb sich solche Grenzen auch in anderen Städten nicht finden lassen. Ergibt sich die „Mindest-“ bzw. „Höchstgrenze“ nicht aus dem Datenmaterial und dem Abwägungsvorgang, muss hierauf verzichtet werden. Wird von vorneherein auf eine bestimmte „Mindestgröße“ abgestellt, könnte dies in der gerichtlichen Auseinandersetzung als Abwägungsausfall, zumindest als Abwägungsdefizit gewertet werden, was die Wirksamkeit der Erhaltungssatzung in Frage stellt.

Bei Vollzug der vorstehenden Kriterien bewegt sich der Satzungsgeber in dem Bereich, der von der Rechtsprechung (siehe die zitierten Urteile) als Planungsermessen respektiert wird. Darüber hinaus kann durch die Grenzziehung der Erhaltungssatzungsgebiete dafür gesorgt werden, dass die „Münchner Mischung“ durchgesetzt und „sozialen Entmischungsprozessen“ vorgebeugt wird.

Über die vorstehend beschriebene Vorgehensweise und die hiermit verbundene Neubildung von schon bestehenden Erhaltungssatzungsgebieten kann auch dafür gesorgt werden, dass „ältere Erhaltungssatzungsgebiete“ nicht aus dem Anwendungsbereich der §§ 172 ff BauGB ausscheiden, wobei stets der Einzelfall zu prüfen ist.

### 2.5.3. Indikatorenset

Der zunehmende Druck auf den Wohnungsmarkt in München, der zur Beschleunigung der Verdrängungsprozesse geführt hat und nach wie vor führt, gibt Veranlassung, das – bewährte - Indikatorenset „nachzuschärfen“ und Handlungsmöglichkeiten zu nutzen, die die aktuelle Rechtsprechung (siehe OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26. März 2021, a.a.O., und OVG Hamburg, Urteil vom 09. Juli 2014, a.a.O.) eröffnet hat.

- (1) Beim Datenset „Aufwertungspotenzial“ ist zu fragen, ob das Baualter eines bestimmten Wohnungsbestands im Erhaltungssatzungsgebiet das Aufwertungspotential wiedergibt, bei dessen Nutzung die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in diesem Gebiet gefährdet wird. Bei realistischer Betrachtung ist festzustellen, dass der in § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB genannte „zeitgemäße Ausstattungszustand einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen“ weitgehend schon realisiert ist. Eigentümer und sonstige Berechtigte an Gebäuden, die Erhaltungssatzungen nach § 172 Nr. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB anfechten, wenden deshalb ein, dass das „Aufwertungspotenzial“ ausgeschöpft sei, weshalb der Erlass einer „Milieuschutzsatzung“ unverhältnismäßig sei. Übersehen wird dabei, dass der in § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB genannte Ausstattungszustand ein „Mindeststandard“ ist, der im Wege der weiteren Aufwertung überschritten werden kann und überschritten wird. Gleiches gilt für die energetische Ertüchtigung von Gebäuden und Wohnungen, die nur den in § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 a BauGB genannten Mindeststandard erreicht. Gerade von einkommensstärkeren Bevölkerungskreisen werden Ausstattungsstandards gefordert, die zum Teil erheblich über den Mindeststandards liegen. Für eine Kommune, die preiswerten Wohnraum erhalten will, bedeutet dies, dass sie die über diesen jeweiligen Mindeststandard hinausgehenden Modernisierungen im Blick haben muss, um den preiswerten Wohnraum nicht zu verlieren. Aus



diesem Grund kann sie sich nicht mit dem Argument abfinden, der Aufwertungsprozess sei im Hinblick auf die Mindeststandards soweit fortgeschritten, dass nur noch eine „geringe Verdrängungsgefahr“ gegeben sei, weshalb auch der Erlass einer Erhaltungssatzung nicht mehr verhältnismäßig sei. Vielmehr müssen die Modernisierungen, die über den in § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 und Nr. 1 a BauGB beschriebenen Standard hinaus verstärkt erfolgen, auf ihre Notwendigkeit überprüft werden, soweit diese nicht von den Umweltzielen der Landeshauptstadt München gefordert sind. Dies wurde vom OVG Berlin-Brandenburg im Urteil vom 26. März 2021, a.a.O., Entscheidungsgründe Ziffer 2 c bb (2) (a) (cc) bestätigt, das rechtskräftig geworden ist; Folgendes wurde hierzu festgestellt:

- α. Zum Aufwertungspotenzial führt der Antragsgegner in der Begründung der Beschlussvorlage unter Hinweis auf die Untersuchung von T... aus, dass zwar nur 3 % der Wohnungen im Gebiet nicht über eine sog. Vollstandardausstattung verfügten, es sich aber gezeigt habe, dass im Gebiet über diesen Standard hinaus modernisiert werde. Außerdem fehlten bei einem sehr großen Teil der Vollstandardwohnungen noch einzelne Ausstattungsmerkmale, die als Sondermerkmale im Berliner Mietspiegel ausgewiesen seien und auf dem heutigen Wohnungsmarkt für ein gehobenes Wohnungsangebot gefordert würden. Aufzüge seien (nur) in gut einem Drittel der Wohnungen im Gebiet vorhanden. Auch befänden sich nur 33 % der Wohnungen in Gebäuden, die bereits energetisch aufgerüstet worden seien. In diesen Gebäuden sei außerdem bisher nur ein Teil der möglichen Maßnahmen zur Energieeinsparung vorgenommen worden, so dass im Bereich der energetischen Modernisierung noch ein sehr großes Potenzial vorhanden sei. Außerdem seien im Gebiet nur 21 % der Wohnungen in Einzeleigentum aufgeteilt worden. Insoweit bestehe noch ein sehr hohes Potential für eine Umwandlung von Mietwohnungen in Einzeleigentum. Dies führe in der Regel zu deutlichen „Strukturveränderungen in der Sozialstruktur“. Aufgrund der hohen zahlungskräftigen Nachfrage und der gestiegenen Erwartungen einkommensstärkerer Haushalte an die Ausstattung von Wohnraum sei von einem großen Aufwertungspotential im fraglichen Gebiet auszugehen. Diese Feststellungen lassen keinen methodischen Mangel erkennen.
- αα. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist für die Ermittlung einer Verdrängungsgefahr im Rahmen des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB nur ein sehr grober Maßstab anzulegen. Für die Einschätzung des Aufwertungspotentials reicht es in aller Regel aus, dass Modernisierungsmaßnahmen über den im Erhaltungsgebiet üblichen Ausstattungsstandard hinausgehen und zu einer nicht nur geringfügigen Mieterhöhung führen können. In diesem Fall kann bereits allgemein von einer Verdrängungsgefahr ausgegangen werden. Den prognostischen Verfahren des Satzungs- oder Ordnungsgebers ist insoweit aus Rechtsgründen nur entgegenzutreten, wenn ihm willkürliche Annahmen zugrunde liegen oder der Normgeber von offensichtlichen Unwahrscheinlichkeiten ausgeht (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Juni 1997, a.a.O., S. 72). Derartiges ist hier nicht ersichtlich. Vielmehr entspricht es gerade der Lebenserfahrung (vgl. hierzu BVerwG, a.a.O.), in den vom Antragsgegner genannten baulichen Maßnahmen Potential für Mieterhöhungen zu sehen, so dass tendenziell die Gefahr der Verdrängung der ansässigen Wohnbevölkerung besteht.

Angesichts dessen gehen sämtliche auf das Aufwertungspotential bezogene Einwände der Antragstellerin ins Leere. Denn sie betreffen die zweite Stufe des Erhaltungsrechts, d.h. die Frage, ob im Einzelfall eine erhaltungsrechtliche Genehmigung zu erteilen ist, rechtfertigen jedoch nicht die Annahme, der Antragsgegner habe das Vorliegen einer Verdrängungsgefahr methodisch fehlerhaft festgestellt. Dies gilt insbesondere für die Forderung, es müssten solche Modernisierungsmaßnahmen „herausgerechnet“ werden, für die nach § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 und Nr. 1 a BauGB ein Genehmigungsanspruch besteht. Ob es in der Bevölkerung des Gebiets „erhebliche Verbesserungs- bzw. Modernisierungswünsche“ gibt, wie die Antragstellerin unbelegt behauptet, ist unerheblich (vgl. hierzu auch BVerwG, a.a.O., S. 71).

- ββ. Aber selbst wenn bauliche Maßnahmen unberücksichtigt blieben, für die nach § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 und Nr. 1 a BauGB und § 2 Satz 3 der Erhaltungsverordnung ohnehin ein Genehmigungsanspruch bestünde, wäre ein methodischer Fehler des Antragsgegners bei Erlass der Erhaltungsverordnung nicht festzustellen. Zwar müssten in diesem Fall zahlreiche der vom Antragsgegner in der Beschlussvorlage genannten Modernisierungsmaßnahmen unberücksichtigt bleiben, weil sie lediglich der Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungszustandes einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen bzw. der Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen der Energieeinsparverordnung dienen. Auch in diesem Falle wäre der Antragsgegner jedoch von einem hinreichenden Aufwertungspotential ausgegangen. Denn er hat mit dem Hinweis auf die Möglichkeit des Anbaus von – auch größeren – Balkonen (vgl. hierzu Stock in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, a.a.O., Rn. 189 zu § 172) und energetischen Modernisierungen über den Mindeststandard hinaus auch auf Modernisierungsmaßnahmen Bezug genommen, für die kein Genehmigungsanspruch bestünde. Dabei versteht der Senat die Begründung zur Beschlussvorlage und die Ausführungen in der T... - Untersuchung dahin, dass jede der genannten möglichen Baumaßnahmen bereits grundsätzlich ein hinreichendes Aufwertungspotential begründet und die Frage, ob und in welchem Umfang sie sich jeweils auf die Miethöhe auswirken, erst auf der zweiten Stufe zu prüfen sei. Für eine kumulative Gesamtbetrachtung des Antragsgegners liegen keine Anhaltspunkte vor.

Außerdem durfte der Antragsgegner angesichts der Existenz einer Umwandlungsverordnung auch das Verdrängungspotential durch die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen in den Blick nehmen und einen „Aufwertungsspielraum“ hierauf stützen. Dass er seiner Entscheidung insoweit unzutreffende Feststellungen zugrunde gelegt hätte, macht die Antragstellerin nicht geltend und ist auch nicht ersichtlich.

Wendet man die vorstehenden Grundsätze für München an, ist evident, dass wegen der stadtweit drohenden Modernisierung über die Mindeststandards hinaus Aufwertungspotenzial gegeben ist, das festgestellt werden muss. Die Feststellung erfolgt dabei nicht über das Baualter eines Wohnungsbestands im Erhaltungssatzungsgebiet, sondern über die Feststellung des tatsächlichen Wohn-/Ausstattungsstandards, da auch Wohnungsbestände in

Gebäuden vor 1949 zwischenzeitlich „aufgewertet“ sind und die Mindeststandards nach § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 und Nr. 1a BauGB erfüllen. Diese Tatsache hatte bereits das Bayerische Verwaltungsgericht München im Urteil vom 09. Mai 2016 – M 8 K 14.3084 angesprochen, was für das Indikatorenset „Aufwertungspotential“ bedeutet, dass die dort noch verwendeten Indikatoren mit zunehmender Aufwertung des alten Gebäudebestands nur noch Hilfsfunktion bzw. Indizwirkung haben. Angeregt wird die Durchführung von vertieften Ortseinsichten und evtl. anderen Methoden, die über die Datensätze zu Umbauaktivitäten und Verkaufsfällen zu komplettieren sind. Dass sich damit die Verfahrensdauer bei Erlass einer Erhaltungssatzung verlängert, ist ebenso klar wie die Ausweitung des Personals in der Verwaltung. Sollte eine Personalaufstockung nicht gewünscht sein, muss die „Recherche vor Ort“ extern vergeben werden, wozu Finanzmittel zur Verfügung zu stellen sind. Dieses Vorgehen wird auch in anderen Großstädten bereits praktiziert.

- (2) Zu fragen ist, ob der „Anteil Wohnungen städtischer Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften in Prozent“ als Aufwertungsindikator nicht kontraproduktiv ist. Die städtischen Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften verwalten/bewirtschaften laut Sitzungsvorlagen-Nr. 14-20/V15423, dort Abschnitt I Ziff. 2.2.2, „geschützte Wohnungsbestände“, die die Verdrängungsgefahr nach Aufwertungsmaßnahmen reduzieren. Nach Einschätzung der Verwaltung soll „in Gebieten ohne oder mit nur wenigen geschützten Beständen ... die Verdrängungsgefahr nach Aufwertungsmaßnahmen für einkommenschwächere Haushalte besonders hoch“ sein. In der Konsequenz bedeutet dies, dass die Wohnungen städtischer Wohnungsbaugesellschaften und von Genossenschaften das Aufwertungspotential reduzieren/kompensieren, das in anderen Bereichen des Erhaltungssatzungsumgriffs gegeben ist. Die „geschützten Wohnungsbestände“ schützen damit nicht nur die Wohnbevölkerung in diesem Gebiet, sondern auch die Eigentümer, die Grundstücke und Gebäude in Gebieten mit Objekten der städtischen Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften haben. Da die städtischen Wohnungsbaugesellschaften mit Finanzmitteln der Stadt arbeiten und bei Genossenschaften in der Regel ebenfalls Fördermaßnahmen der Stadt zum Einsatz gekommen sind, „fördert“ mithin die Landeshauptstadt München über diese Schiene Eigentümer, die einen „Lagevorteil“ dadurch haben, dass ihre Grundstücke im Bereich von Wohnungsbeständen/Wohnungen städtischer Wohnungsbaugesellschaften

und/oder Genossenschaften liegen. Durch diese Bestände werden das Aufwertungspotential und die Verdrängungsgefahr in diesem Gebiet ganz oder teilweise kompensiert, was die Privateigentümer „schützt“, die damit keine Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB zu befürchten haben; diese können damit ihre Häuser „aufwerten“ und modernisieren und günstigen Wohnraum dem Markt in München entziehen. Bei der Gebietsabgrenzung (siehe oben Ziffer 2.5.2.) ist darauf zu achten, dass dieser Effekt im Zusammenhang mit „Wohnungen städtischer Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften“ nicht eintritt, was wiederum heißt, dass das Gebiet entsprechend aufzuweiten ist oder die Bestände nicht in die Satzungsumgriffe aufzunehmen sind, um die Wirkung von „geschützten Wohnungsbeständen“ zu reduzieren.

- (3) Das Datenset „Gentrifizierungsdynamik“, in anderen Großstädten „Aufwertungs-/Verdrängungsdruck“ bezeichnet, fokussiert sich in der jüngeren Rechtsprechung (siehe Urteil des OVG Berlin-Brandenburg vom 26. März 2021, a.a.O., dort Entscheidungsgründe Ziffer 2 c bb (2) (a) (cc) β und OVG Hamburg, Urteil vom 09. Juli 2014, a.a.O., Randziffer 39 f) auf den Zuzug von Personen/Personengruppen, die über ein überdurchschnittliches Einkommen verfügen und damit Kaufpreise/Mieten bezahlen, die über dem bisherigen Mietniveau bzw. den Mietspiegelwerten liegen. Diese Personen/Personengruppen haben auch höhere „Ansprüche“ an den selbst genutzten Wohnraum, was nicht nur Modernisierungsaktivitäten über den Mindeststandard hinaus auslöst, sondern darüber hinaus auch zum Wegfall von Wohnungen durch Grundrissänderungen und Wohnungszusammenlegungen führt. Diese Personen/Personengruppen präferieren vornehmlich Gebiete, die die im Indikatorenset „Besondere Attraktivitätsfaktoren“ genannten Indikatoren erfüllen. Im Rahmen des Sets „Gentrifizierungsdynamik“ sind dementsprechend das Einkommen der Bewohner/Bewohnerinnen und die Miethöhe festzustellen, was durch Mieter-/Bewohnerbefragungen und über verfügbare (Sozial-) Daten, gegebenenfalls auch über Meldedaten, zu erfolgen hat. Die Lebenserfahrung spricht dafür, dass einkommensstärkere Personen/Personengruppen höhere Erwartungen an Wohnraum haben und dies Modernisierungsmaßnahmen zur Folge haben kann, denen die Kommune über die Erhaltungssatzung entgegenwirken muss, um preiswerten Wohnraum zu erhalten. Das Indikatorenset sollte deshalb die Kriterien

- Wohndauer im Gebiet/Untersuchungsgebiet
- Einkommensverhältnisse im Gebiet/Untersuchungsgebiet

ausweisen, wobei auch die Veränderung der Transaktionspreise im Bestand, das Volumen der Transaktionen von Bestandswohnungen und die Wanderungsvolumen je 1.000 Einwohner\*innen (Zu- und Wegzüge) mituntersucht werden sollten. Auf diese Weise kann abgeschätzt werden, welcher Druck auf die schützenswerten Bestandsbewohner im Gebiet ausgeübt wird, um das Gebiet zu verlassen.

- (4) Das „Verdrängungspotential“ wird in der jüngeren Rechtsprechung (siehe OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26. März 2021, dort Entscheidungsgründe Ziffer 2 c bb (2) (a) (cc) und OVG Hamburg, Urteil vom 09. Juli 2014, a.a.O., Randziffer 23 ff) nach dem Nettoeinkommen und der Mietquote am Nettoeinkommen bestimmt. Es geht um die Frage, welche Mieterhöhungen schutzwürdige Personen/Personengruppen über die allgemeinen Mietsteigerungen hinaus „verkräften“ können. Dabei wird unterstellt, dass ein Anteil von 30 % bis 35 % an Mietbelastung eine Obergrenze darstellt, bei deren Überschreitung Verdrängungsgefahr besteht. Dieser Ansatz wird auch von den Großstädten Berlin und Hamburg verwendet, um eine potentielle Verdrängungsgefahr abschätzen zu können. In der Regel werden durch Haushaltsbefragungen (meist Stichproben) Einkommen und Miete der Haushalte abgefragt und zu einer sog. Mietbelastungsquote verrechnet. Kommen bei Mieterinnen/Mieter, die an der Mietbelastungsgrenze sind, über die allgemeinen Mietsteigerungen hinaus noch Mieterhöhungen wegen Modernisierungsaktivitäten hinzu, müssen sich diese Personen/Personengruppen preiswerteren Wohnraum suchen, was negative Folgen für das gesamte Stadt-/Gemeindegebiet zur Folge hat. Einkommensgruppen, die niedrige bzw. mittlere Nettoeinkommen beziehen, haben bei Verlust des Wohnraums keine oder nur geringe Chancen, adäquaten Wohnraum im Stadtgebiet zu finden. Aus diesem Grund muss der Satzungsgeber dafür sorgen, dass diesen Personen/Personengruppen adäquater Wohnraum zur Verfügung gestellt wird. Personen/Personengruppen mit höheren Einkommen, bei denen ebenfalls die Mietbelastungsquote überschritten wird, verlassen entweder das Stadtgebiet oder drängen in Gebiete mit preiswerterem Wohnraum im Stadtgebiet und verdrängen dort wiederum Personen, die geringere Nettoeinkünfte beziehen.

Auf diese Weise wird eine „Verdrängungskette“ ausgelöst, die über die „Milieuschutzsatzung“ zumindest verlangsamt bzw. reduziert werden kann. Aus diesem Grund sind die Nettoeinkommen und die Mietquote, die von den Bewohnern/Bewohnerinnen in einem bestimmten Gebiet zu tragen sind, entscheidend dafür, ob Verdrängungsgefahr besteht oder nicht. Auszugehen ist dabei – schon im Hinblick auf die steigenden Energiekosten – von der Bruttowarmmiete, also von der Nettowarmmiete einschließlich der Betriebs- und Heizkosten. Werden die Mieter/Mieterinnen, deren Mietquote die Obergrenze überschritten hat, verdrängt, geht der preiswerte Wohnraum verloren, den diese Personen/Personengruppen bewohnen. Ersetzt werden diese durch Personen/Personengruppen, die über ein höheres Einkommen verfügen und damit auch höhere Erwartungen an den zu beziehenden Wohnraum stellen. Gegen diese Ermittlung der Verdrängungsgefahr wird eingewandt, dass der Indikator nur prima facie schlüssig und für die Gerichte eingängig sei, da vereinfacht dargestellt werden könne, ob die Haushalte bei Mieterhöhungen infolge von Aufwertungsprozessen eine Mietbelastung zu tragen hätten, die sie sich nicht mehr leisten können. Dabei werden folgende Gegenargumente gebracht:

- Haushalte mit niedrigen Einkommen sind bei einem Überschreiten der Belastungsquote potentiell verdrängungsgefährdet, Haushalte mit hohem Einkommen jedoch weniger. Ob eine hohe Mietbelastung dazu führt, dass ein Haushalt ausziehen muss oder erhebliche Einschränkungen des sonstigen Lebensstandards hat, hängt maßgeblich vom Nettohaushaltseinkommen und der Haushaltsgröße ab.
- Zu prüfen ist, wieviel Einkommen einem Haushalt nach Abzug der Miete zur Verfügung steht (sog. Resteinkommensbetrachtung). Für einen Haushalt mit geringem Einkommen besteht bei einer Mieterhöhung eine hohe Verdrängungsgefahr, da selbst kleine Mieterhöhungen möglicherweise nicht verkraftet werden können. Demgegenüber können Haushalte mit hohem Einkommen auch deutlich mehr in das Wohnen investieren, ohne große Einschränkungen ihres sonstigen Lebensstandards befürchten zu müssen.

- Haushalte, die neu in eine Wohnung ziehen, haben oft höhere Mietbelastungen, da Wiedervermietungs- und Erstbezugsmieten immer über den langjährigen Bestandsmieten liegen. Somit haben unter Umständen insbesondere die Haushalte, die neu in ein Gebiet kommen, hohe Mietbelastungen. Sie sind aber nicht verdrängungsgefährdet, sondern „verdrängen“ eher.

Auf der Basis der vorstehenden Argumentation wird dafür plädiert, zukünftig die Aussagen zum Anteil der Haushalte mit einem Einkommen bis zu 2.000,00 EUR um einen Textbaustein zu den hohen Mietbelastungsquoten in dieser Gruppe zu ergänzen, was letztlich darauf hinausläufe, den Indikator zur Mietbelastungsquote (zumindest vorerst) nicht einzuführen. Ob dies zielführend ist, ist in Frage zu stellen, da die Mietbelastungsquote auch bei zwischenzeitlich höheren Einkommen der Faktor ist, der die Mieterinnen und Mieter mit hoher Mietbelastungsquote ggfs. „mobilisiert“. Richtig ist, dass bei Beziehern\*innen hoher Einkünfte die Verdrängungsgefahr zu hinterfragen ist. Selbst wenn bei der sog. Resteinkommensbetrachtung noch ein Einkommensanteil übrig bleibt, der den Lebensstandard nicht beeinträchtigt, ist zu beachten, dass auch Bezieher\*innen solcher Einkommen eine „Sättigungsgrenze“ sehen, die nach Einschätzung des Verfassers u.U. mit der Mietquote von 30 % bis 35 % gleichzusetzen ist. Wird diese überschritten, entschließt sich ein solcher Bewohner bzw. eine solche Bewohnerin, ggf. in einen anderen Stadtteil von München umzuziehen, in dem noch preiswerterer Wohnraum zur Verfügung steht. Damit wird die sog. „Verdrängungskette“ ausgelöst, die für die Stadt München genauso schädlich ist wie bei den Bewohnerinnen und Bewohnern, deren „Resteinkommen“ nicht ausreicht, um den Lebensstandard zu halten. Unterstellt man beim Begriff der „Verdrängungsgefährdung“, dass ein Wohnungsinhaber bzw. eine Wohnungsinhaberin gehen muss, scheidet bei Personen/ Personengruppen mit höheren Einkünften eine Verdrängungsgefahr aus, soweit diese „freiwillig“ gehen. In diesem Fall bleibt jedoch die Tatsache, dass unerwünschte städtebauliche Folgen ausgelöst werden, was ebenfalls unter den Begriff der Gentrifizierungsdynamik zu subsumieren ist. Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, entsprechend Berlin und Hamburg die Mietbelastungsquote als neuen Indikator in das Indikatorenset „Verdrängungspotential“ ohne Beschränkungen aufzunehmen.

- (5) Eine Möglichkeit, die Kaufkraft unter Berücksichtigung unterschiedlicher Haushaltsgrößen und -strukturen in verschiedenen Teilen der Stadt besser vergleichbar zu machen, bietet die Äquivalenzbetrachtung. Sie basiert auf der Annahme, dass sich innerhalb eines Haushalts durch gemeinsames Wirtschaften Einsparungen erzielen lassen und dass Kinder einen geringeren Bedarf haben. Hierfür wird die Kaufkraft in Abhängigkeit von Anzahl und Alter der Haushaltsmitglieder gewichtet. Nach der üblicherweise verwendeten neuen Skala der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD; hier zitiert nach dem Armuts-Reichtumsbericht der Bundesregierung) erhält die hauptverdienende Person des Haushalts den Gewichtungsfaktor 1,0, alle übrigen Personen von 14 Jahren und älter den Faktor 0,5 und Personen unter 14 Jahren den Faktor 0,3. Die Gewichtungsfaktoren werden zur Haushaltsäquivalenzgröße aufaddiert. Zur Berechnung der Äquivalenzkaufkraft wird die Kaufkraftsumme für das Gebiet durch die Haushaltsäquivalenzgröße geteilt. Das Verfahren wird insbesondere in der Armutsberichterstattung bezogen auf Nettoeinkommen angewendet. Eine Äquivalenzbetrachtung führt zu anderen Ergebnissen über Armut und Reichtum als eine Pro-Kopf-Betrachtung, wie am Vergleich eines 1-Personenhaushaltes mit einer Kaufkraft von 60.000 Euro pro Jahr und einem 2-Personenhaushalt (Ehepaar ohne Kinder) mit einer Kaufkraft von 90.000 Euro pro Jahr deutlich wird. Nach der Äquivalenzbetrachtung sind beide Haushalte gleich „wohlhabend“, nach der Pro-Kopf-Betrachtung wäre der 1-Personenhaushalt rund 1/3 „reicher“. Diese Betrachtungsweise lässt sich auch auf ganze Gebiete innerhalb der Stadt anwenden. Im Vergleich zur bisher im Monitoring verwendeten Pro-Kopf-Kaufkraft können durch diese Umstellung der Betrachtungsweise nach Aussage der Verwaltung Gebiete mit niedrigen mittleren Haushaltsgrößen (wie z. B. das Gärtnerplatzviertel) realistischer eingeschätzt werden. Für das Gärtnerplatz-/Glockenbachviertel würde dies Folgendes bedeuten: Während im Gärtnerplatz-/Glockenbachviertel die Pro-Kopf-Kaufkraft Ende 2020 um rund 29,3 % über dem städtischen Mittel lag, betrug diese Differenz bei der Äquivalenz-Kaufkraft 23,3%. In der Tendenz fallen die Verdrängungsindikatoren im Gärtnerplatz-/Glockenbachviertel durch diese Umstellung etwas besser aus (Auskunft des Referats für Stadtplanung und Bauordnung/ Stadtentwicklungsplanung). Seitens der Verwaltung wurde bereits angekündigt, dass der modifizierte Indikator zur Äquivalenzkaufkraft in den kommenden Beschlüssen bereits Anwendung findet.



## 2.6. Fragenkatalog

Der in der Leistungsbeschreibung aufgeführte Fragenkatalog (siehe oben Abschnitt 1 Ziffer 1.1 (5)) lässt sich anhand der vorstehenden Ausführungen beantworten. Aus diesem Grund werden nur noch folgende ergänzende Feststellungen getroffen:

### 2.6.1. Indikatorensets

Die Datensets „Aufwertungspotential“, „Gentrifizierungsdynamik“ (= „Aufwertungs-/Verdrängungsdruck“) und „Verdrängungspotential“ sind eingeführt und werden auch von anderen Großstädten (siehe Abschnitt 1 Ziffer 1.2) verwendet. Anhand dieser Datensets werden die Voraussetzungen für den Erlass einer Milieuschutzsatzung gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB geprüft, die von den Instanzgerichten nicht beanstandet worden sind. Das seit dem Beschluss „Erhaltungssatzungen weiterentwickeln“ neu eingeführte Datenset „Gentrifizierungsdynamik“ kann die Datensets „Aufwertungspotential“ und „Verdrängungspotential“ nicht ersetzen und auch nicht verdrängen. Vielmehr ergänzen sich die genannten Datensets, so dass diese nach wie vor nebeneinander anzuwenden sind. Die vom OVG Berlin-Brandenburg im Urteil vom 26. März 2021, a.a.O., angedachte „Vereinfachung“ (siehe Entscheidungsgründe Ziffer 2 c bb (2) (a)(cc)) sollte nicht umgesetzt werden, die wie folgt „beschrieben“ worden ist:

Ob es für die Feststellung des Erhaltungsziels der Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung mit Blick auf die Beibehaltung günstigen Wohnraums stets dieser drei Voraussetzungen (lies Sets) bedarf, ist unerheblich. Denn die gerichtliche Kontrolle der ihrem Wesen nach prognostischen Entscheidung des Antragsgegners bezieht sich allein darauf, ob die der Prognose zugrunde gelegten Maßstäbe methodisch fachgerecht erstellt wurden (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Juni 1997, a.a.O., S. 72).

Entscheidend ist, dass eine tragfähige Begründung gegeben wird, um die Erhaltungssatzung rechtssicher zu machen. Dazu empfiehlt es sich, möglichst viele schlüssige Indikatoren zu untersuchen und auf dieser Basis zu entscheiden. Grundsätzlich müssen alle 3 Sets für den Erlass der Erhaltungssatzung sprechen, wobei es nicht erforderlich ist, dass die Gewichtung der 3 Sets jeweils gleich zu sein hat. Es ist durchaus denkbar, dass die verschiedenen Sets unterschiedliche

Gewichtungen aufweisen, sofern nur in der Gesamtbetrachtung die (abstrakte) Gefährdung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung gegeben ist.

### 2.6.2. „Mittel- und Oberschicht“

Um „Folgeverdrängungen“ in anderen Gebieten zu vermeiden, sind auch Gebiete der „oberen Mittelschicht“ bzw. der „Oberschicht“ in den Blick zu nehmen, sofern solche Gebiete überhaupt bestehen und nicht durch eine Neueinteilung der Erhaltungssatzungsgebiete kompensiert werden können. Bei der Abwägungsentscheidung und der räumlichen Gebietsfestlegung ist die „Münchener Mischung“ entscheidend, die einseitige Strukturen ausschließen soll. Darüber hinaus ist die gesetzliche Vorgabe in § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB umzusetzen, wonach *„die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen“* sicherzustellen ist. Verzichtet die Landeshauptstadt München bei Gebieten mit „oberer Mittelschicht“ und „Oberschicht“ auf die Steuerung mittels der Milieuschutzsatzung, wird sich die Segregation in diesen Gebieten verstärken mit der weiteren Konsequenz, dass diese Entwicklung auch auf die Gesamtstadt ausstrahlen wird. Zum Einen führt das „freie Spiel der Kräfte“ dazu, dass Personen/Personengruppen mit noch höheren Einkünften Personen/Personengruppen mit hohen Einkünften verdrängen, die wiederum in Gebiete mit Bewohnern, die nur über mittlere und niedrigere Einkünfte verfügen, abwandern werden. Auf diese Weise wird der „Spaltungs- und Segregationsprozess“ beschleunigt, der den gesetzlichen Vorgaben in § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB eklatant widerspricht. Die Milieuschutzsatzung ist das Instrument, um die Vorgaben in § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB umzusetzen und die Entwicklung zu steuern, wozu die Kommune, die von einem solchen Prozess betroffen ist, verpflichtet ist. Hinzu kommt, dass sich durch einen Verzicht auf diese Steuerung auch das sog. „Ausstattungsniveau“ nach oben verändert, was wiederum dazu führen wird, dass auch in Gebieten, in denen noch ein niedriger Wohnungsstandard besteht, Aufwertungspotential generiert wird. Damit wird genau das Gegenteil dessen erreicht, was der Gesetzgeber über die Regelungen in §§ 172 BauGB intendiert hatte. Diese – negativen – städtebaulichen Folgen kompensieren ggf. ein (u.U. geringes) „Verdrängungspotential“, sofern man den Begriff dahin versteht, dass ein Bewohner/eine Bewohnerin wegen Überschreitens der Mietbelastungsquote gehen muss; auf die Ausführungen unter Abschnitt 2 Ziffer 2.5.3 (4), wird verwiesen.

### 2.6.3. Städtebauliche Folgen

Die Darstellung der städtebaulichen Folgen kann auf die „Lebenserfahrung“ gestützt werden. Für den Erlass der Erhaltungssatzung reicht die „abstrakte Gefahr“ aus, dass es zu unerwünschten städtebaulichen Folgen kommt. Erst auf der zweiten Stufe muss konkret die Gefahr belegt werden, was den Erlass von „Milieuschutzsatzungen“ erleichtert. Der abgefragte „konkrete Nachweis“ ist deshalb erst auf der Stufe 2 erforderlich.

### 2.6.4. Befristete/unbefristete Satzungen

Eine Befristung der Geltungsdauer der Erhaltungssatzung ist gesetzlich nicht vorgeschrieben. Die Befristung zwingt dazu, dass in periodischen Abständen, also zum Ende des Befristungszeitraums, neu zu prüfen ist, ob die Erhaltungssatzung in der bisherigen Gestalt oder geändert neu zu beschließen ist. Das Prüfungsprogramm ist das gleiche wie beim erstmaligen Erlass der Satzung, da die befristete Satzung nicht „verlängert“, sondern „neu beschlossen“ wird. Die Rechtssicherheit, die mit befristeten Satzungen verbunden ist, wird bei unbefristeten Satzungen nur dann erreicht, wenn das gleiche Prüfungsprogramm in periodischen Abständen, die den Befristungszeiträumen zu entsprechen haben, absolviert wird. Bei unbefristeten Satzungen besteht eine Verpflichtung zur Prüfung, ob die bei Erlass unterstellte Gefährdung der Zusammensetzung der Bevölkerung nach wie vor besteht, sich verstärkt oder reduziert hat. Im letzteren Fall muss die Aufhebung geprüft werden. In welchem Zeitraum die Prüfung zu erfolgen hat, hängt vom Datenmaterial und von der Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt ab. Die Tendenz geht dahin, eher kurzfristige periodische Prüfungen durchzuführen als zu lange zu warten, da damit nur das Risiko verbunden ist, Entwicklungen auf dem Wohnungs-/Grundstücksmarkt zu übersehen. Aus juristischer Sicht ist das „sicherere Mittel“ die befristete Satzung, die jedoch das „Standardprogramm“ beim Erlass von Satzungen nach sich zieht. Ob bei unbefristeten Satzungen zunächst eine „Plausibilitätsprüfung“ genügt, hängt vom Datenmaterial ab, das zur Verfügung steht. Derzeit liegt der Überprüfungszeitraum bei längstens fünf Jahren, der sowohl bei befristeten als auch bei unbefristeten Satzungen einzuhalten ist.

### **2.6.5. Satzungsumgriff**

Zum „Satzungsumgriff“ ist ausführlich unter Abschnitt 2 Ziffer 2.5.2. Stellung genommen worden. Ergänzend ist festzustellen, dass schon wegen der Vorkaufsrechte (siehe § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB) der „grundstücksscharfen Abgrenzung“ der Vorzug zu geben ist, da ansonsten Ausübungsprobleme produziert werden, die unnötig sind.

### **2.6.6. Erhaltungssatzungen „Gärtnerplatz/Glockenbachviertel“ und „Hohenzollernstraße“**

Auf der Basis der dargestellten Sach- und Rechtslage besteht die begründete Aussicht, dass der (erneute) Erlass von Erhaltungssatzungen in beiden Gebieten möglich wäre. Dies müsste jedoch noch anhand der Parameter und auf Basis der konkreten Gebietsdaten geprüft werden. Die Feststellung, dass beide Gebiete bereits „umgewandelt“ seien und deshalb nur eine „geringe Verdrängungsgefahr“ bestehe, ist in Frage zu stellen. Hiermit würde nur ein unerwünschter Segregationsprozess beschleunigt, der Luxusmodernisierungen zulässt, die auch auf das gesamte Stadtgebiet Einfluss haben. Darüber hinaus verzichtet die Landeshauptstadt München bei „Freigabe“ dieser Gebiete auf das mit der Erhaltungssatzung verbundene Vorkaufsrecht (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB). Das Bayerische Verwaltungsgericht München – 8. Kammer – hatte im Urteil vom 07. Dezember 2020 in Sachen Wohnbau GmbH gegen Landeshauptstadt München festgestellt, dass das Vorkaufsrecht die Möglichkeit bietet, Verhältnisse zu ändern und die Zielsetzung nach § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB zu realisieren. Diese Möglichkeit wird aus der Hand gegeben, wenn für die Beendigung des Erhaltungssatzungsrechts in beiden Gebieten plädiert wird.

Dr. Paul Fronhöfer  
Rechtsanwalt

### 3. Gliederung

1.	Ausgangssituation	Seite 1
1.1.	Erhaltungssatzungen der Landeshauptstadt München	Seite 2
(1)	Entwicklung der „Milieuschutzsatzung“ in München	Seite 2
(2)	Weiterentwicklung des Indikatorensets 2019	Seite 4
(3)	Kriterienkatalog 2019	Seite 5
(4)	Novellierung 2019/2020 – Datengrundlage	Seite 6
(5)	Externe Expertise / Fragenkatalog	Seite 8
1.2.	Erhaltungssatzungen / -verordnungen anderer (Groß-) Städte	Seite 10
1.2.1.	Erhaltungsverordnungen der Hansestadt Hamburg	Seite 10
(1)	Gefährdung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung	Seite 11
(2)	Besondere städtebauliche Gründe	Seite 11
(3)	Städtebauliches Monitoring / Plausibilitätsuntersuchung	Seite 12
1.2.2.	Erhaltungsverordnungen in Berlin	Seite 17
1.2.3.	Erhaltungssatzungen in Frankfurt am Main	Seite 21
(1)	Pilotstudie zu Anforderungen an ein kleinräumiges Monitoring	Seite 21
(2)	Aufwertungspotential	Seite 22
(3)	Aufwertungsdruck	Seite 22
(4)	Verdrängungsgefahr	Seite 23
(5)	Negative städtebauliche Folgen	Seite 23
1.2.4.	Erhaltungssatzungen der Landeshauptstadt Stuttgart	Seite 24
2.	Gutachterliche Stellungnahme	Seite 27
2.1.	Gesetzliche Vorgaben für „Milieuschutzsatzungen“	Seite 27
2.2.	Planungsentscheidung	Seite 29
2.3.	Gerichtlicher Prüfungsmaßstab	Seite 30
2.4.	Indikatorenset der Landeshauptstadt München	Seite 31
2.5.	Rechtliche Bewertung des Indikatorensets der Landeshauptstadt München	Seite 34
2.5.1.	Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 09. November 2021	Seite 34
2.5.2.	Wohnbevölkerung/Gebietsabgrenzung	Seite 35
(1)	Zusammensetzung der Wohnbevölkerung	Seite 35
(2)	Subsumtionsvorgang / Planungsermessen	Seite 36
(3)	„Mischungsverhältnis“	Seite 37
(4)	„Gesamtgebiet“ der Stadt	Seite 38
(5)	Einfamilien-/Doppelhaus-/Reihenhaussiedlungen/ Wohnungseigentumsanlage	Seite 39
(6)	„Mindest-/Höchstgrenzen“	Seite 39

2.5.3. Indikatorenset	Seite 40
(1) „Aufwertungspotential“	Seite 40
(2) Städtische Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften	Seite 43
(3) Gentrifizierungsdynamik	Seite 44
(4) Verdrängungspotential	Seite 45
(5) Äquivalenzbetrachtung	Seite 48
2.6. Fragenkatalog	Seite 49
2.6.1. Indikatorensets	Seite 49
2.6.2. „Mittel- und Oberschicht“	Seite 50
2.6.3. Städtebauliche Folgen	Seite 51
2.6.4. Befristete/unbefristete Satzungen	Seite 51
2.6.5. Satzungsumgriff	Seite 52
2.6.6. Erhaltungssatzungen „Gärtnerplatz/Glockenbachviertel“ und „Hohenzollernstraße“	Seite 52
3. Gliederung	Seite 53